cese
Conseil économique social et environnemental

AVIS

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
Liberté—Égalité—Fraternité

Du sol au foncier, des fonctions aux usages, *quelle politique foncière ?*

RAPPORTEURE
Cécile Claveirole

JANVIER 2023

2023-003
NOR : CESL1100003X
Mercredi 25 janvier 2023

JOURNAL OFFICIEL
DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Mandature 2021-2026
Séance du 25 janvier 2023

Du sol au foncier, des fonctions aux usages, *quelle politique foncière ?*

Avis du Conseil économique, social et environnemental sur proposition de la commission des territoires, de l'agriculture et de l'alimentation

Rapporteure :
Cécile Claveirole

Question dont le Conseil économique, social et environnemental a été saisi par décision de son bureau en date du 4 janvier 2022 en application de l'article 10 du Réglement intérieur. Le bureau a confié à la commission des territoires, de l'agriculture et de l'alimentation, la préparation d'un avis *Du sol au foncier, des fonctions aux usages, quelle politique foncière ?* La commission des territoires, de l'agriculture et de l'alimentation, présidée par M. Henri Biès-Péré, a désigné Mme Cécile Claveirole comme rapporteure.

sommaire

Synthèse de l'avis 4

I. Constat et état des lieux 10

A. Sol, terre et foncier : des mots qui recouvrent des réalités diffrentes 10

B. Les fonctions écologiques du sol, essentielles pour le vivant 15

C. L'utilisation et l'état du sol 22

D. La politique foncière et la planification territoriales 31

II. Problématiques, enjeux et défis 36

A. Le sol, un enjeu d'intérêt général 37

B. Pour un urbanisme renouvelé et circulaire 38

C. Le sol, socle de la souveraineté alimentaire 39

III. Préconisations 41

A. Reconnaître et faire reconnaître le sol, base des écosystèmes terrestres, comme élément vital au coeur des enjeux alimentaires, environnementaux et climatiques 41

B. Dynamiser la politique foncière et renforcer son fonctionnement démocratique 44

C. Lutter contre l'artificialisation pour améliorer la souveraineté alimentaire, atténuer le dérèglement climatique et réussir la transition écologique 53

D. Appuyer le développement d'une stratégie européenne pour les sols 72

Déclarations des groupes 74

Scrutin 90

Annexes 92

synthèse

Introduction

Le sol est peut-être le plus vital et, paradoxalement, le plus méconnu de tous les éléments constitutifs des écosystèmes terrestres. Son importance repose sur ses multiples fonctions, indispensables pour notre planète et pour ceux qu'elle abrite : production de biomasse, stockage du carbone, épuration et réservoir d'eau, lieu de vie d'une biodiversité riche et diversifiée..., sans oublier bien entendu sa fertilité, source de la majeure partie de l'alimentation.

Pourtant le sol, qui est trop souvent considéré comme une ressource illimitée, subit de nombreuses agressions dues aux activités humaines. Il est ainsi artificialisé, creusé et pollué, souvent dans le cadre d'opérations limitées mais dont la multiplication génère des conséquences dramatiques à l'échelle de la France. Même si le rythme a baissé dans la période récente, on artificialise encore près de 30 000 hectares par an.

La préservation, quantitative et qualitative, du sol constitue par conséquent un enjeu majeur climatique, environnemental et de santé globale, qui appelle des actions volontaristes et urgentes. C'est dans cet objectif que s'inscrit la démarche « Zéro artificialisation nette » à l'horizon 2050.

Pour autant, l'accroissement de la population, les besoins en logement, le développement ou la relocalisation d'activités économiques, en particulier dans certains territoires aujourd'hui en voie de désertification, ainsi que la création d'infrastructures nécessaires dans l'intérêt collectif, peuvent justifier d'utiliser de nouveaux espaces, faute de pouvoir valoriser des surfaces déjà artificialisées.

Après avoir expliqué le rôle fondamental du sol et présenté les différentes définitions et approches qui s'y rapportent (juridiques, scientifiques, urbanistiques…), l'avis dresse un état des lieux des sols de notre pays. Il expose ensuite les outils de politique foncière et d'urbanisme destinés à gérer les sols et encadrer leur utilisation.

Ces constats et ces analyses permettent de mettre en évidence les défis essentiels qui doivent être relevés à court terme. Sur cette base, l'avis propose dix-huit préconisations qui visent à un usage partagé, économe et plus équilibré du sol. Elles s'inscrivent dans trois grands axes.

Il s'agit tout d'abord de reconnaître et de faire reconnaître le sol, notamment sur le plan juridique, comme un élément constitutif essentiel du patrimoine commun au cœur des enjeux vitaux actuels : climatiques, environnementaux, alimentaires et de santé publique.

Ensuite, comme la gestion et l'utilisation du sol conditionnent la vie quotidienne de tous les habitants et les habitantes d'un territoire, il convient de dynamiser et de rendre plus démocratique la politique foncière.

Enfin, l'avis propose des mesures opérationnelles à mettre en œuvre pour lutter contre l'artificialisation et ainsi garantir la sécurité alimentaire, préserver la biodiversité, atténuer le dérèglement climatique et réussir la transition écologique.

Relevé des principales préconisations

PRÉCONISATION #1

→ Modifier la rédaction de l'article L.110-1 du Code de l'environnement afin de faire figurer le sol comme élément constitutif du patrimoine commun de la nation, dans le respect du droit de propriété et de la liberté d'entreprendre. Ce patrimoine génère des fonctions écosystémiques et des valeurs d'usage. Les processus biologiques, physiques ou chimiques concourent à la constitution de ce patrimoine ;

→ Introduire cette reconnaissance juridique du sol comme élément constitutif du patrimoine commun dans le livre II titre IV du même code afin de poursuivre la construction d'un véritable régime juridique de la protection du sol, comme c'est le cas pour les autres éléments constitutifs du patrimoine commun (sites, paysages, eau…), avec une prise en compte dans les autres codes concernés (urbanisme, rural, forestier, minier, collectivités territoriales) ;

→ Intégrer dans le Code de l'urbanisme, la qualification de l'état écologique et agronomique du sol et prendre en compte les usages qui en sont faits avec une priorité accordée à la production alimentaire et à la multifonctionnalité favorisant la biodiversité.

PRÉCONISATION 4

Faire des Schémas de cohérence territoriale (SCOT), de véritables outils de gouvernance territoriale, élaborés en concertation avec les habitants et les acteurs économiques et sociaux du territoire, intégrant notamment les enjeux essentiels que sont :

- → les usages et la protection des sols ;
- → la production alimentaire, via notamment les Zones agricoles protégées (ZAP) et en lien avec les Projets alimentaires territoriaux (PAT) ;
- → le climat, la biodiversité, la gestion de l'eau et les paysages (Périmètres de protection des espaces naturels, Trames verte et bleue, corridors de continuité écologique, Schémas d'aménagement et de gestion de l'eau...).

Veiller à la totale cohérence entre les documents d'urbanisme de l'échelon infra-territorial (Plans locaux d'urbanisme communaux et intercommunaux), et les SCOT.

PRÉCONISATION 8

Revoir le code de l'urbanisme pour :

- → réécrire le 1er alinéa de l'article L101-2 du Code de l'urbanisme, en remplaçant d'une part la notion d'équilibre par celle d'articulation entre les différents enjeux visés sous ce 1er paragraphe (logement, mobilité, revitalisation des centres-bourgs, lutte contre l'artificialisation...) et, d'autre part, en précisant que cette articulation doit s'opérer dans le respect des objectifs du Zéro Artificialisation Nette ;
- → apprécier la zéro artificialisation nette sur la base de la compensation de pertes des fonctions écologiques et agronomiques des sols et non sur un différentiel de surfaces « artificialisées » « non artificialisées », qualités reposant sur des notions de couvertures et/ou d'usages des sols ;
- → préciser que la désartificialisation est atteinte lorsque les opérations de renaturation permettent de retrouver la qualité des fonctions initiales des sols et/ou de compenser les pertes de fonctionnalités des sols susceptibles d'être artificialisés, notamment en termes de réserve utile en eau, de teneur en matière organique et de richesse en biodiversité.

PRÉCONISATION 9

Privilégier effectivement l'évitement de la dégradation du sol dans le cadre de la séquence « ERC » :

- → l'appliquer sur tous les projets dès le premier hectare et pour la biodiversité ordinaire, en considérant l'artificialisation comme un dommage majeur fait au sol ;
- → restreindre les dérogations possibles pour limiter au maximum le recours à la compensation.

PRÉCONISATION 10

Afin de préserver les rôles écologiques, alimentaires et agronomiques des sols, réserver strictement la pose de panneaux photovoltaïques aux bâtis, aux surfaces déjà artificialisées ou dans le cadre de véritables projets d'agrivoltaïsme tels que définis par l'ADEME, c'est-à-dire qui permettent une synergie entre une production agricole principale et une production photovoltaïque secondaire.

PRÉCONISATION 12

Renforcer le dispositif de taxation des plus-values réalisées lors de la vente de terrains rendus constructibles pour favoriser l'atteinte du ZAN :

- → Systématiser l'institution dans toutes les communes, de la taxe forfaitaire sur la cession à titre onéreux de terrains nus qui ont été rendus constructibles du fait de leur classement (TFTC) ;
- → Majorer son taux ainsi que celui de la taxe de « lutte contre l'artificialisation des terres agricoles » pour parvenir à un montant de prélèvement global d'environ 70 % en prenant en compte l'impôt sur le revenu ;
- → Limiter les dérogations quant à l'application de ces taxes ;
- → Créer un fonds national d'un montant au moins équivalent à ces recettes fiscales, destiné notamment à la réhabilitation ou à la réutilisation d'espaces artificialisés et à l'accompagnement et la mise en œuvre de l'ingénierie d'urbanisme par les collectivités.

Expression d'un dissensus portant sur la préconisation 12

Les groupes Agriculture, Artisanat et Professions libérales, Coopération et Entreprises sont opposés au renforcement proposé du dispositif de taxation des plus-values réalisées lors de la vente de terrains rendus constructibles, visant en particulier à porter le niveau de prélèvement à 70 %.

Conscients de la nécessité de préserver les terres agricoles et de lutter contre leur artificialisation, nos groupes actent le fait que la fiscalité est un levier important. À ce titre, ils considèrent que les dispositions actuelles de taxation et d'imposition des plus-values foncières sont déjà dissuasives et diminuent l'intérêt de telles opérations pour les propriétaires.

Ils peuvent envisager la généralisation de la Taxe forfaitaire prélevée par les communes en raison de son adaptation aux besoins de chaque territoire. En revanche, ils estiment que les conditions de faisabilité et d'acceptabilité d'une refonte globale du dispositif ne sont pas réunies.

En effet, les effets d'une telle refonte assortie d'une majoration significative des taux ne peuvent se concevoir indépendamment d'une vision globale de l'ensemble des fiscalités concernées qu'elles soient agricole, foncière, locale, patrimoniale ou de revenus personnels ou professionnels.

Ces conditions n'étant pas réunies, il n'est pas établi que la taxation envisagée réponde aux objectifs souhaités. Par ailleurs, tant sur son niveau envisagé (70 %) que sur son principe (égalité devant l'impôt) elle pose des problèmes de légalité non expertisés.

PRÉCONISATION 15

Réviser les SDREA pour donner la priorité aux projets agricoles qui s'inscrivent dans la transition écologique et la souveraineté alimentaire des territoires, créateurs d'emplois en quantité et en qualité suffisantes, et de valeur ajoutée à l'hectare, et abaisser les seuils de déclenchement des contrôles pour l'obtention des autorisations d'exploiter en deçà de la surface moyenne par actif.

PRÉCONISATION 17

Dans le cadre de leurs missions d'intérêt général, définies à l'article L. 141-1 du Code rural, donner les moyens financiers aux SAFER, en particulier ultramarines, pour qu'elles puissent assurer les actions suivantes : installation de nouveaux agriculteurs, restructuration des exploitations, stockage de terres et de fermes pendant 5 ans, financement de l'observatoire des marchés fonciers ruraux.

Un dispositif de ressources fiscales affectées pourrait permettre à toutes les SAFER de mieux concourir :

- → au renouvellement des générations en agriculture ;
- → à l'augmentation de l'emploi agricole et de la valeur ajoutée dans les territoires ;
- → au développement de l'agroécologie.

PRÉCONISATION 18

Approuvant le souhait de la Commission européenne d'une Stratégie européenne pour les sols, faire en sorte que sa déclinaison législative pour laquelle la France doit être cheffe de file, se traduise par des règles communes aux États-membres afin de préserver la qualité du sol et de lutter contre son artificialisation.

I. Constat et état des lieux

A. Sol, terre et foncier : des mots qui recouvrent des réalités différentes

Sol, terre, foncier, sont des termes souvent utilisés indifféremment car ils recouvrent généralement les mêmes significations et représentent peu ou prou la même réalité. Pourtant, ils se distinguent par des nuances explicitées ci-après. Sans prétendre à l'exhaustivité, sont présentées ici quelques définitions issues de diverses disciplines scientifiques ou pratiques afin d'éclairer la distinction entre ces termes.

En préambule, rappelons un passage de l'ouvrage de Rachel Carson, « Printemps silencieux », paru en 1962, dans lequel la biologiste évoque l'importance des sols : « *la fine couche de sol qui recouvre irrégulièrement les continents contrôle notre existence et celle de tous les autres animaux de la Terre. Sans sol, la végétation terrestre telle que nous la connaissons ne pousserait pas ; et sans plantes, aucun animal ne survivrait* »[1].

Le sol des biologistes, des pédologues et des agronomes

Jacques Thomas, président de l'Association française pour l'étude du sol (AFES), lors de l'audition du 16 mars 2022, a présenté une définition du sol proposée à la fin du 19ème siècle par le pionnier russe de la pédologie Dokouchaïev: « *Par sol, on entend les horizons extérieurs des roches naturellement modifiées par l'influence mutuelle de l'eau, de l'air et des organismes vivants et morts. C'est un corps naturel indépendant et variant.* » M. Thomas a ajouté que « le sol est notre héritage, en tant qu'espèce vivante sur la partie terrestre de la planète.

Lors de l'apparition de la vie sur terre, il y a 500 millions d'années, les roches émergées des océans ont été transformées par le vivant (bactéries, champignons, puis autres formes de vie). »

Un sol est composé de 4 « phases »[2] :

- → solide : roches, fragments de roches et argiles, et matières organiques le plus souvent mortes, en décomposition ;
- → liquide : eau dans laquelle sont dissouts des éléments minéraux, base de l'alimentation minérale des plantes, et d'autres substances ;
- → gazeuse : les éléments de l'atmosphère : azote, oxygène, dioxyde de carbone (CO2) et d'autres gaz issus de la décomposition des matières organiques qui se trouvent dans le sol ;
- → vivante : des bactéries jusqu'aux mammifères, la taupe faisant partie du sol par exemple.

Il est donc évident que le sol ne peut se réduire à une surface mais qu'il constitue un volume avec sa profondeur, « *un volume dynamique, complexe et diversifié* », selon Jérôme Cortet[3] qui lors de son audition a précisé qu'environ 25 % de la biodiversité terrestre se trouvent dans le sol, ce qui est une réalité insuffisamment connue. Les plus petits organismes se trouvent dans la phase liquide du sol (la porosité), appelés microflore et microfaune : des champignons, des bactéries mais également des petits vers (nématodes, protozoaires comme les amibes), et des organismes un peu plus grands, de l'ordre du dixième de millimètre ou du millimètre seulement (la mésofaune).

[1] Extrait du chapitre 5 intitulé « le royaume du sol » de l'ouvrage publié aux États-Unis par Houghton Mifflin
[2] Terme utilisé par les scientifiques pour caractériser les différentes composantes d'un sol
[3] Professeur au département de Biologie, Ecologie, Environnement de l'Université Paul-Valéry Montpellier 3 et chercheur au

On y trouve aussi des insectes, des araignées, des acariens et des collemboles, groupe assez particulier et abondant. Les organismes plus grands sont classés dans la macrofaune : les vers de terre, les mollusques et des organismes sociaux comme les termites et les fourmis. Enfin, la mégafaune est essentiellement constituée de vertébrés comme les taupes ou les campagnols. Tous ces organismes vivants interagissent, en coopération (champignons et racines pour l'absorption des éléments minéraux) ou en réseau trophique (je te mange – tu me manges).

Jérôme Cortet explicite la notion de biodiversité : « *laquelle englobe différents niveaux, qui peuvent aller du gène à l'écosystème, en passant par la notion d'espèce. Pour qualifier la biodiversité, on a besoin de différents paramètres : quantitatifs et qualitatifs. Les paramètres quantitatifs, peuvent être le nombre d'individus présents par unité de surface ou de volume : l'abondance. Parmi les paramètres qualitatifs, on peut citer la composition des espèces rencontrées, ou bien le type de traits fonctionnels (par exemple morphologiques) ou encore le type de gênes observés. On a également des paramètres dits structurels : comment ces différents groupes d'individus s'organisent les uns par rapport aux autres ?* ». Cette biodiversité intervient dans un certain nombre de processus au niveau du sol, dont trois très importants :

- → la décomposition de la matière organique, qui participe au recyclage des éléments ;
- → l'agrégation qui permet de former des éléments de base de la structure du sol (agrégats). C'est cela qui va finalement déterminer l'habitat, l'environnement de cette biodiversité ;
- → le transfert : lorsque le ver de terre remonte de la matière minérale ou redescend de la matière organique dans le sol.

Ces différents processus sont en interaction. Ils assurent un certain nombre de fonctions vitales comme la production de biomasse, le stockage de carbone, la régulation des flux d'eau et des éléments minéraux, d'où l'importance extrême de cette biodiversité.

Michel Brossard[4] a quant à lui ajouté « *qu'à l'échelle de la vie de nos sociétés, le sol doit être considéré comme un écosystème qui n'est pas renouvelable* ».

Pour les agronomes, le sol est constitué de terre que l'on peut tenir dans la main. Il est aussi ce que le paysan travaille et valorise, ce qu'il recèle : la terre végétale, la terre d'alluvion, la terre arable, la terre fine, noire, etc.

Il ne faut pas oublier que la Terre commence sous la mer par des fonds très profonds, sources de vie dans des conditions difficiles, jusqu'au plateau continental puis aux petits fonds côtiers composés d'habitats très divers : vasières, roches, fonds sableux, coraux, forêt d'algues, herbiers et zones de mangroves... Cette interface terre/mer se situe aux limites des plus hautes et des plus basses eaux liées au marées, jusqu'à quelques centaines de mètres sur la terre ferme. Cette continuité de la mer vers la terre et réciproquement produit une trame bleue et verte qui permet aux espèces de s'enrichir entre elles et aux habitats marins d'avoir les apports telluriques nécessaires en alluvions et en eau douce. Cette bande de terre côtière est donc parmi les plus fragiles mais aussi les plus précieuses en termes de concentration de biodiversité. On y trouve des espèces qui ont 450 millions d'années comme le ver marin, comparable à son cousin le ver de terre de nos champs, tous deux champions de l'oxygénation des sols.

La terre des humains

Le mot « terre » a de nombreux sens et connotations ; pas moins de 17 définitions sont données par le Larousse, dont la plupart sont très anthropocentrées. La terre désigne différentes échelles humaines d'appréhension du sol, à la fois comme substrat et comme étendue.

Comme substrat, d'abord, parce qu'elle représente le produit de l'excavation du sol : on extrait une poignée, un sac ou une benne de terre. C'est aussi une façon de parler de diverses étendues dont la superficie peut être dictée par des échelles institutionnelles (une

[4] Chercheur à l'Institut de recherche pour le développement (IRD)

parcelle, une propriété) ou géographique (une contrée, une vallée, un pays). Le sol est présent à toutes ces échelles, mais chacune d'entre elles désigne des collectifs ou des alliages, humains-non-humains, différents.

En économie, par exemple, la terre désigne l'ensemble des ressources naturelles présentes sur les milieux terrestres : sol, végétaux, animaux, ressources en eau ou en minerais, etc.

En politique, le territoire évoque une des parties constitutives d'un Etat-nation, avec une population et un pouvoir politique (souveraineté, droit), par opposition à « terre » qui désigne l'alliage entre une parcelle (un fonds), une personne et un droit de propriété. D'autres termes comme terroir, terril, terreau..., mériteraient d'être analysés.

La terre est, depuis toujours, un enjeu politique majeur, objet de convoitises et de combats. Elle est aussi au cœur des enjeux de souveraineté alimentaire et d'indépendance nationale, de propriété privée et de moyens de production, de rentes foncières et de situations sociales. C'est pourquoi des pressions importantes sur les terres peuvent être exercées par de nombreux acteurs, allant de l'État aux investisseurs publics et privés.

C'est un sujet complexe qu'il faut aborder, en premier lieu, sous l'angle de l'économie politique. Par exemple, au-delà d'être un résultat comptable, la rente foncière traduit un rapport politique à la terre et à son type d'exploitation, aux facteurs techniques de production (machinisme, engrais...), qui se conjuguent dans les techniques culturales.

La terre est aussi un produit social car le sol est transformé par la pratique des activités humaines. Par exemple et en particulier, le sol cultivé, objet de l'activité agricole et forestière, en est, en même temps, le produit. La fertilité de sols à potentiels agronomiques semblables peut différer selon le système social dans lequel évolue le travail de la terre.

Ainsi, la propriété foncière peut se lire dans de multiples dimensions, environnementales et économiques, mais aussi sociales, politiques, culturelles et psychologiques, organisationnelles et juridiques.

Pour les océaniens, en particulier les habitants de Wallis et Futuna, les barrières de corail, les lagons et la mer, sa colonne d'eau et ses fonds ne sont qu'un « prolongement » de leur territoire. C'est sans doute pour cela que la culture océanienne se préoccupe autant des conséquences terrestres d'activités qui auraient un impact en mer.

Pour beaucoup de peuples autochtones, amérindiens notamment, elle est sacrée car mère de toute vie[5]. « *La terre est notre mère, elle nous nourrit, ce que nous plantons dans le sol elle nous le retourne, elle nous donne les plantes qui guérissent* »[6].

Le foncier des urbanistes

Foncier est d'abord un adjectif qui désigne ce qui est relatif à un fonds de terre, à son exploitation ou à son imposition. L'utilisation de ce mot se réfère à la propriété et à la souveraineté sur la terre et donc, par effet d'inclusion, au sol. Cela renvoie à de nombreux termes ou concepts : bien foncier (ou fonds ou bien-fonds), propriété foncière, rente foncière, impôt foncier, justice foncière (féodalisme). Il est utile de souligner que dans l'esprit de nombreux juristes, comme dans la lettre du droit, le sol a longtemps été appréhendé uniquement comme un bien foncier. Le foncier, en tant que substantif, a été utilisé par les urbanistes pour désigner la surface des sols avec leurs droits

[5] « La terre était douce sous la peau et ils aimaient ôter leurs mocassins et marcher pieds nus sur la terre sacrée » citation du chef Lakota Standing Bear

[6] In « Pieds nus sur la terre sacrée »

d'usages associés. Maintenant, ce terme est utilisé pour désigner à la fois la surface mais aussi le sol au sens des écologues, pédologues et agronomes.

Ainsi, pour Mme Stéphanie Dupuy-Lyon[7] « *le foncier est hautement stratégique, en tant que support du vivant et des écosystèmes, support d'activités économiques, de loisirs, de notre agriculture. Il poursuit divers objectifs, la préservation du vivant, la qualité du cadre de vie, l'autonomie stratégique, il est soumis à différents usages* ». Le foncier est le socle d'enjeux sociétaux multiples qui devraient être considérés dans l'optique d'un partage au bénéfice de l'intérêt collectif, général, et communs à tous les êtres vivants.

L'économie a grandement contribué à forger les représentations productivistes du sol et de la terre (facteur de production ou capital naturel) et de leur accaparement. Elles constituent une des racines de notre régime foncier.

Les urbanistes utilisent aussi souvent la notion de sol de pleine terre. Celle-ci ne figure pas dans le Code de l'urbanisme. Elle figure sous des formes assez variables dans des documents d'urbanisme[8]. Elle correspond au sol relié à ses matériaux parentaux, par opposition aux sols reconstitués, remaniés ou aux sols imperméabilisés. Elle est définie par le CEREMA comme « *un sol urbain en capacité d'exercer tout ou partie des fonctions associées à un sol naturel* »[9], caractérisé par sa continuité verticale, à l'exclusion donc des sols sur dalle et de la terre en contenants (jardinières).

Le sol dans le droit français

Dans le Code civil, le sol est appréhendé comme l'assise de la propriété foncière.

Pour l'Association française de l'étude des sols dont deux représentants, Jacques Thomas[10] et Philippe Billet[11], ont été auditionnés, « *la façon dont le droit français prend en compte le sol dépend davantage de l'usage présent ou projeté sur le sol que de ses caractéristiques biologiques ou physico-chimiques* ». Or, la qualité du sol, contrairement à celle de l'air ou de l'eau, n'est pas juridiquement définie. Pour les juristes, il y a donc une ambiguïté et des contradictions, entre l'usage qui peut être fait de la surface du sol et la qualité intrinsèque sur les plans environnemental et agronomique de la profondeur de celui-ci. De plus, Philippe Billet considère que les dispositions juridiques relatives au sol manquent de précision et sont trop éclatées : « *le droit du sol n'est pas organisé. A quelques exceptions près (sol d'un espace protégé), le Code de l'environnement ne reconnait pas le sol au titre des milieux physiques comme il le fait pourtant pour l'eau et l'air et ne règle que le sort du sol « malade* » (réhabilitation des sols pollués). [...] Le « *droit du sol* », ou plutôt, devrait-on écrire, « *le droit qui régule les activités sur le sol* », est pluriel : droit civil (droit de propriété, servitudes), droit rural (exploitation agricole, protection contre l'érosion), droit de l'urbanisme (affectation des sols, gestion de sa rareté), droit de la santé (support de mesures de protection des captages d'eau potable), sans existence d'un régime général qui poserait des principes directeurs, qui définirait une philosophie générale de protection ».

Le sol est évoqué dans plusieurs codes mais avec des approches sectorisées et le plus souvent sans le définir.

Le Code forestier[12] reprend l'idée de patrimoine national et mentionne explicitement la qualité des sols et leurs fonctions : « *Les forêts, bois et arbres sont placés sous la sauvegarde de la Nation, sans préjudice des titres, droits et usages collectifs et particuliers. Sont reconnus d'intérêt général :*

1° La protection et la mise en valeur des bois et forêts ainsi que le reboisement dans le cadre d'une gestion durable

---

[7] Directrice générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN) du ministère de la Transition écologique, auditionnée le 4 mai 2022

[8] Cf http://parisplu.paris.fr/LEXIQUE_URBANISME.pdf) page 15

[9] Source : https://www.cerema.fr/system/files/documents/2022/05/3.5_note_pleine_terre.pdf

[10] Président de l'Association française d'étude des sols, ingénieur écologue

[11] Professeur de droit à l'université Lyon 3 - Directeur de l'Institut de droit de l'environnement et vice-président de l'AFES

[12] Article L112-1

2° La conservation des ressources génétiques et de la biodiversité forestières ;

3° La protection de la ressource en eau et de la qualité de l'air par la forêt dans le cadre d'une gestion durable

4° La préservation de la qualité des sols forestiers, notamment au regard des enjeux de biodiversité, ainsi que la fixation, notamment en zone de montagne, des sols par la forêt

5° Le rôle de puits de carbone par la fixation du dioxyde de carbone par les bois et forêts et le stockage de carbone dans les sols forestiers, bois et forêts, le bois et les produits fabriqués à partir de bois, contribuant ainsi à la lutte contre le changement climatique

Il est tenu un inventaire permanent des ressources forestières de la Nation ».

Dans le Code rural et de la pêche maritime, outre les aspects relatifs à sa propriété et ses conditions de mise en location (baux ruraux) et d'exploitation ainsi qu'aux problèmes qui peuvent l'affecter (érosion, pollution...), c'est essentiellement la valeur agronomique du sol qui est prise en compte. C'est par exemple le cas, s'agissant des zones agricoles protégées (ZAP) « dont la préservation présente un intérêt général en raison soit de la qualité de leur production, soit de leur situation géographique, soit de leur qualité agronomique peuvent faire l'objet d'un classement en tant que zones agricoles protégées. [...] Tout changement d'affectation ou de mode d'occupation du sol qui altère durablement le potentiel agronomique, biologique ou économique d'une zone agricole protégée doit être soumis à l'avis de la chambre d'agriculture et de la commission départementale d'orientation de l'agriculture »[13].

Les autres codes qui abordent le sol (Urbanisme, Collectivités territoriales, Minier...), le font sous le seul angle de l'utilisation de sa surface ou de sa profondeur et des ressources qui s'y trouvent, mais sans le définir et sans considérer simultanément ses trois dimensions.

Selon le Code de l'environnement[14] « *Les espaces, ressources et milieux naturels terrestres et marins, les sites, les paysages diurnes et nocturnes, la qualité de l'air, les êtres vivants et la biodiversité font partie du patrimoine commun de la nation. Ce patrimoine génère des services écosystémiques et des valeurs d'usage. Les processus biologiques, les sols et la géodiversité concourent à la constitution de ce patrimoine* ». Le concept de « patrimoine commun » et l'utilisation du verbe « concourir » donnent lieu à de nombreux commentaires juridiques. Lors de son audition, Benoit Grimonprez[15] a expliqué que cela permettait de considérer la terre comme un bien rare, auquel on doit garantir l'accès, selon le principe économique de non-excluabilité, tout en maintenant le droit de propriété privée du sol, exclusive, qui constitue en France un construit historique et social restant néanmoins dans les limites de la « nécessité publique »[16]. Carole Zakine[17] a prolongé cette analyse en indiquant que le « patrimoine commun » permet d'envisager la transmission du sol à des générations futures tandis que le Code civil transmet des biens à des héritiers. Elle a ajouté que cette notion implique une gouvernance dédiée au niveau international, européen puis déclinée au niveau national et local pour tenir compte des particularités territoriales.

[13] Article L112-2

[14] Article L. 110-1

[15] Professeur de droit rural à l'Université de Poitiers

[16] Article 17 de la Déclaration des droits de l'homme de 1789 : « La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité »

[17] Juriste praticienne en droit de l'environnement appliqué à l'agriculture

S'agissant des milieux naturels et du sol, les collectivités publiques doivent agir en faveur de « *la protection des milieux naturels et des paysages, la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol, des ressources naturelles, de la biodiversité, des écosystèmes, des espaces verts ainsi que la création, la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques* »[18]. Cette action doit notamment être prise en compte lors de l'élaboration d'une étude d'impact préalable à la réalisation d'un projet susceptible d'entraîner des conséquences notamment environnementales. A cet égard, le Code de l'environnement[19] dispose que : « *l'évaluation environnementale permet de décrire et d'apprécier de manière appropriée, en fonction de chaque cas particulier, les incidences notables directes et indirectes d'un projet sur les facteurs suivants :* [...] *les terres, le sol, l'eau, l'air et le climat* [...] ».

C'est pour ces raisons et surtout à la suite du démarrage de la construction sur les côtes, qu'en 1986 la loi Littoral fut votée à l'unanimité du Parlement. Il fallait garantir le respect des espaces naturels, du lien terre / mer tout en permettant aux activités marines et terrestres nécessaires au développement équilibré des territoires de se développer. La bande des 100 m entre la plus haute marée et vers la terre devrait ainsi être sanctuarisée. Précédemment, la loi Montagne de 1985 relative au développement et à la protection de la montagne visait notamment à maîtriser l'urbanisation des zones de montagne, mais aussi la gestion de ces territoires. Cette dernière a vu ses ambitions de protection des espaces naturels et des sols agricoles réduites au fil du temps. La loi Littoral quant à elle, a connu des aménagements favorables à l'urbanisation dans le cadre de la loi Elan de 2018.

Philippe Ledenvic, président de l'Autorité Environnementale, auditionné le 4 mai 2022, a souligné, malgré l'ensemble de ces textes, l'absence de prise en compte du sol dans les études d'impact et enquêtes publiques : « *nous avons été amenés à considérer, au fil de nos avis, que la consommation de foncier a un impact environnemental en soi. Une grande majorité des dossiers examinés artificialisent des sols, ce qui fait perdre au sol toutes ses caractéristiques* ».

B. Les fonctions écologiques du sol, essentielles pour le vivant

Le sol, socle de la vie

Depuis l'apparition de la vie terrestre, l'air, l'eau, le climat et la vie ont altéré la roche-mère[20] et créé le sol. La vie fait le sol. Inversement, en l'absence de sol, la vie terrestre ne serait pas. Le sol fait la vie.[21]

Le sol est un véritable réacteur physico-chimique et biologique, où, en permanence, des flux d'énergie, de matières, circulent, des réactions chimiques s'effectuent, et où la vie se déploie. Il est parcouru par les racines des végétaux. Sous l'action de la flore, de la faune, de l'air, de l'eau, du climat, le sol évolue avec le temps et acquiert ainsi une quatrième dimension temporelle.

Le sol est un espace vivant, pour et avec le règne animal. Il constitue le socle des écosystèmes au sens du CNRS[22] : *« des ensembles vivants formés par un groupement de différentes espèces en interrelations (nutrition, reproduction, prédation, ...), entre elles et avec leur environnement (minéraux, air, eau), sur une échelle spatiale donnée ».*

Les fonctions écosystémiques du sol

Le sol, comme élément de base des écosystèmes, participe à leur dynamique. Il y assure diverses fonctions, en premier lieu pour lui-même et pour les êtres vivants qui le peuplent.

[18] Code de l'urbanisme Article L. 101-2
[19] Article. L. 122-1
[20] Plus précisément roche-mère ou matériaux parentaux (couches d'éléments d'altération de roches ou d'anciens sols)
[21] Jacques Thomas, président de l'AFES, audition du 16 mars 2022
[22] Centre National de la Recherche Scientifique

LA FONCTION DE PRODUCTION DE BIOMASSE

Il constitue le support et l'espace de la production terrestre végétale et animale, en remplissant ainsi une fonction de production de biomasse. Cette fonction est essentielle au système alimentaire mondial : 97 % des calories et 93 % des protéines consommées, directement ou indirectement[23], par l'humanité proviennent des végétaux terrestres. Comme il n'est pas envisageable de prélever plus de ressources marines, au risque de les voir s'effondrer l'avenir de l'équilibre alimentaire de l'humanité dépend des végétaux terrestres et donc des terres agricoles et agroforestières. Cette production de biomasse est de plus en plus sollicitée pour alimenter le système énergétique (bois, biomasse pour méthanisation ou autre, PV, éolien) et industriel (matériaux biosourcés) et l'arbitrage entre les usages alimentaires, énergétiques et industriels ne peut être laissé au seul marché mais doit intégrer et articuler les différentes politiques publiques.

Il est établi que depuis plus de 30 ans cette fonction de production de biomasse est largement affectée par l'appauvrissement et la désertification des sols, d'autant plus accentuée par le dérèglement climatique. Celui-ci se traduit par des phénomènes de plus en plus fréquents et forts : inondations, tempêtes, sécheresses, canicules avec leur lot d'incendies de plus en plus dévastateurs. Depuis le début de la décennie 2020-2030[24], nous assistons à un basculement qui va s'accélérer sur les décennies suivantes : les territoires qui enregistrent déjà des baisses de rendement des productions végétales seront progressivement plus nombreux que ceux qui vont connaître des hausses. C'est ce que le dernier rapport du GIEC souligne : *« Les risques liés à la sécurité alimentaire seront à la fois d'ordre quantitatif (baisse des rendements agricoles) et qualitatifs (contamination, baisse de diversité…). Ces impacts s'amplifieront avec l'augmentation de la fréquence et de la sévérité des sécheresses, des inondations et des vagues de chaleur, ainsi qu'avec la montée du niveau de la mer. La détérioration de la qualité des sols, le développement de maladies et la perte de biomasse vont contribuer à la perte de production de nourriture. »*[25] En Europe, les pertes de culture liées aux sécheresses et aux canicules ont triplé durant les 50 dernières années[26].

LA FONCTION DE STOCKAGE DE CARBONE

Via la photosynthèse[27], les végétaux terrestres captent du dioxyde de carbone (CO_2) présent dans l'atmosphère. Cette captation est à la base des flux de matière organique, vivante ou morte, du sol : il s'enrichit de carbone[28] par la décomposition des parties végétales non prélevées et par les matières organiques qui y sont laissées ou lui sont apportées (fumiers, déjections des animaux, et toute autre matière organique). Cette matière organique transformée par des processus biologiques et physico-chimiques donne des nuances foncées aux couches supérieures du sol.

[23] Les êtres humains consomment directement des productions végétales ou indirectement par la consommation d'animaux qui eux-mêmes en dépendent.
[24] Figure RID.9b) rapport de synthèse GIEC 2014
[25] Extrait de la synthèse du rapport AR6 du GIEC publiée le 28/02/2022 par The Shift Project
[26] Source Paris Saclay / INRAE mai 2022 = https://news.universite-paris-saclay.fr/actualites/la-securite-alimentaire-mondiale-sous-le-prisme-du-rechauffement-climatique
[27] La photosynthèse permet aux plantes, à partir de l'énergie solaire, de capter du gaz carbonique, en libérant de l'oxygène, et ainsi de fabriquer de la matière dite organique
[28] Le carbone fait partie de la matière organique des sols qui donne une coloration brune, voire noire dans la couche supérieure des sols

La fonction de stockage du carbone par le sol est ainsi au cœur de la régulation du climat. En effet, le dérèglement climatique provient de la hausse de la concentration des gaz à effet de serre (GES) dans l'atmosphère du fait de la combustion d'énergies fossiles (charbon, pétrole, gaz naturel), de la fabrication de chaux et de ciment à partir de roches calcaires (dont la contribution aux émissions de GES est de 7 %) et aussi du changement d'usages du sol. Ce dernier, qui correspond à la déforestation, au retournement de parcours pâturés et de prairies et à l'imperméabilisation, contribue à hauteur de 9 % aux émissions mondiales de GES. Il en est de même pour les organismes marins à coquille calcaire, sauvages ou en cultures, qui sur l'estran ou dans la mer stockent le carbone dans leurs coquilles. Si le pH de la mer s'acidifie, l'équilibre fragile de cette fonction ne permettra plus cette calcification obérant des capacités importantes de stockage naturel

Aujourd'hui, l'atmosphère contient de l'ordre de 800 GT (gigatonnes) de carbone, sous forme de dioxyde de carbone et de méthane, soit 50 % de plus qu'en 1850. Le sol en renferme 2200 GT sous forme de matière organique, soit plus de 2 fois plus que l'atmosphère, et les êtres vivants 720 GT dont 550 GT dans les arbres. Les autres stocks de carbone, bien plus importants en quantité, se trouvent dans les roches calcaires, les gisements de charbon, de pétrole et de gaz naturel, sans oublier celui des océans, sous forme de dioxyde de carbone dissout, susceptible de se libérer avec la hausse de la température des eaux marines.

Le stockage du carbone dans les sols : un phénomène complexe et variable

Les stocks de carbone dans les sols sont très variables en fonction de la latitude. Le stockage le plus important se situe dans les hautes latitudes, car l'activité biologique est ralentie par les températures basses, ce qui conduit à une accumulation de matières organiques. Par ailleurs, le sol peut être gelé une grande partie de l'année, voire en permanence dans le cas du pergélisol. Lorsque celui-ci fond, le carbone (C) stocké est remobilisé, décomposé, puis libéré dans l'atmosphère. Avec l'augmentation des températures, l'activité biologique augmente, ce qui libère également du C dans l'atmosphère. De plus, les incendies, de plus en plus fréquents aux hautes latitudes comme en témoignent les mégafeux en Amérique du Nord et en Australie, sont responsables de la plupart des pertes de C dans les forêts protégées.

En milieu tropical, où le sol est pauvre en carbone, il est surtout stocké dans la végétation. Plusieurs études ont récemment montré que certaines régions, comme l'Amazonie, du fait de la déforestation intense, étaient devenues des sources plutôt que des puits de carbone.

Dans les zones tempérées, très fortement gérées, cela dépend surtout des types de sol et de sylviculture, comme indiqué dans un document produit par l'ADEME.[29]

En outre, les aléas climatiques peuvent modifier la productivité des arbres et leurs capacités de stockage. C'est un phénomène très complexe car il dépend du type de végétation, de la nature de l'aléa climatique (baisse de précipitation, augmentation de température…) et de sa période (printemps, été ou automne) comme le montre l'étude citée en référence[30]. Il est donc important d'évaluer le potentiel de stockage d'un sol selon les conditions pédologiques et climatiques de la station considérée. Une fois parvenu à l'équilibre, c'est-à-dire à la saturation de matière organique (MOS), le sol ne peut pas stocker davantage. Par conséquent, « planter des arbres » sous prétexte qu'ils sont très efficaces pour stocker du carbone, peut conduire à en libérer par déséquilibre du fonctionnement de l'écosystème, comme des plantations sur des landes, des pelouses sèches, des terrains hydromorphes… En revanche, il peut être envisagé de (re)stocker du carbone dans les sols cultivés occidentaux qui ont perdu de la matière organique ce qui permettrait par ailleurs de rétablir leurs autres fonctionnalités. L'opération « 4 pour 1000 » qui vise à augmenter de cette proportion chaque année le stock de matière organique dans les sols, l'implantation de haies, le reboisement, l'agroforesterie, la modification des pratiques culturales, sont des mesures à mettre en œuvre immédiatement.

[29] https://www.cc-montesquieu.fr/fileadmin/mediatheque/CCM/1-DOCUMENTS/HORIZEO/Sequestration_de_carbone_et_gestion_forestiere.pdf

[30] https://puechabon.cefe.cnrs.fr/IMG/pdf/fu_rambal-climate_controls_over_the_net_carbon_uptake_period-afm2017-2.pdf

LA FONCTION DE RÉGULATION DES FLUX D'EAU

C'est dans le sol que s'opère une grande partie du cycle de l'eau ; il y joue un rôle majeur. C'est lui qui reçoit l'eau douce des pluies et régule les transferts d'eau entre l'atmosphère, la surface terrestre et le sous-sol. Lorsque le paysage du bassin versant est rugueux, grâce à la présence d'arbres, de haies, de murets, ceux-ci facilitent l'infiltration de l'eau, notamment par les racines, plutôt que son ruissellement. L'eau verte, c'est-à-dire celle qui circule dans le sol et les plantes, est retenue et peut séjourner plusieurs mois dans le sol et les écosystèmes terrestres. En moyenne, l'eau verte correspond à deux tiers des précipitations sur le plan mondial, mais avec des variations fortes selon les contextes locaux. La régulation par le sol de la disponibilité de l'eau entre les saisons permet aux écosystèmes de satisfaire leurs besoins qui sont permanents malgré le caractère intermittent et irrégulier des pluies. La quantité d'eau présente dans un sol à un moment donné, dépend de ses caractéristiques physiques (répartition entre argile, limon et sable ; profondeur du compactage...), et de sa teneur en matière organique. En France, la réserve utile en eau des sols superficiels varie de moins de 50 à plus de 200 litres par m². La disponibilité de l'eau douce qui ne représente qu'une infime partie de l'eau sur la planète, est indissociable de la phase terrestre du cycle de l'eau. C'est pourquoi les sols vivants et leur couverture, arborée et humifère, sont la clé indispensable de l'absorption et de l'infiltration de l'eau par le sol, pour ralentir le ruissellement de la pluie vers les cours d'eau et réduire l'érosion. La qualité des sols et leur diversité biologique, conditionnent la rétention et l'infiltration de l'eau et donc sa disponibilité dans le temps et dans l'espace.

Cela permet la recharge des nappes phréatiques et des aquifères plus profonds qui eux-mêmes alimentent les sources, les rivières et les lacs.

Certaines propriétés majeures du sol dans le cycle de l'eau sont oubliées, notamment les teneurs en matières organiques, qui résultent de l'activité de la biodiversité présente dans le sol, et modifient la porosité, permettant au sol de jouer son rôle naturel « d'éponge », en accueillant l'eau puis en lui permettant de percoler lentement vers les nappes phréatiques plus profondes.

Il est à noter que le changement climatique avec l'augmentation de température moyenne dans notre pays, indépendamment du régime hydrologique, va augmenter l'évaporation du sol et dès lors sa perte de réserve utile. On va donc avoir par définition des sols plus secs qu'avant et moins perméables.

L'eau est indispensable pour le maintien de la vie dans le sol, pour la couverture végétale et la vie animale et donc pour le bon fonctionnement de tout écosystème : marais, tourbières et tous les espaces naturels, agricoles et forestiers. Les sols vivants filtrent l'eau grâce à leurs propriétés physiques et l'épurent grâce à l'activité biologique et chimique.

Par ailleurs, le sol contient des éléments minéraux (phosphore, potasse, soufre, cuivre, zinc, ...) en plus ou moins grande quantité. Dissous dans l'eau, ils sont absorbés par les plantes pour leur croissance puis ponctionnés lors des récoltes.

LA FONCTION D'HABITAT DE LA BIODIVERSITÉ

Le sol abrite au moins le quart de la biodiversité terrestre ; il ne s'agit que d'une estimation dans la mesure où toute sa richesse biologique n'est pas encore parfaitement connue. Cette biodiversité est au cœur de la dynamique des écosystèmes pour l'oxygénation et l'aération des sols, grâce aux vers de terre par exemple, la capacité d'absorption, d'infiltration et d'épuration de l'eau, la capture de l'azote de l'air avec les légumineuses, la mise en solution des éléments minéraux, la dégradation de la matière organique...

De plus, la végétation connectée au sol par les racines, comme les animaux qui s'en nourrissent, sont dépendants de celui-ci. Ainsi, toute la biodiversité terrestre, au

sein du sol, à sa surface, ou s'abritant dans la végétation ou les arbres, lui est étroitement associée. La sixième extinction de la biodiversité, très peu documentée concernant celle du sol, que nous vivons actuellement, est la première qui est due aux activités humaines (anthropocène) et au système économique, politique et social (mode de production) dans lequel elles sont mises en œuvre. Le nombre d'espèces d'insectes pollinisateurs et la taille des populations de nombreuses espèces chutent de manière drastique, parfois de l'ordre de 70 % à 90% sur quelques décennies. Or, environ 70 à 75 % des plantes cultivées dépendent de la pollinisation par les insectes, soit 35 % du tonnage de la production agricole mondiale[31]. Leur disparition rompt la chaîne alimentaire des oiseaux dont le nombre s'effondre à son tour. L'érosion de la biodiversité affecte la vie-même des écosystèmes et des chaînes trophiques. Sa dépendance à la biodiversité n'étant plus à démontrer, cette hémorragie compromet la survie de l'Humanité sur la Terre. Une course de vitesse est donc engagée entre la préservation de la biodiversité et le dérèglement climatique. Nombre d'espèces n'ont pas le temps de s'adapter aux modifications des écosystèmes induites par ce dernier. Elles migrent à des rythmes différents vers les pôles et en altitude en perturbant profondément les écosystèmes. La richesse de la biodiversité étant très corrélée au concept de Santé globale (One Health), il convient de rappeler que cette santé globale dont dépend entièrement la santé humaine, est particulièrement liée à la santé du sol.

FONCTIONS VERSUS SERVICES

Dans le texte qui précède, il est fait référence aux « fonctions » et non aux « services » écosystémiques des sols de pleine terre[32]. Elles correspondent aux processus naturels biologiques et physico-chimiques qui permettent le fonctionnement et le maintien des écosystèmes.

Elles sont effectives depuis la formation du sol, donc bien avant l'espèce humaine dont elles n'ont pas besoin. En revanche, leurs apports sont positifs pour l'humanité.

Parallèlement, le mot « service » renvoie à l'idée que le sol et les écosystèmes n'existeraient que pour le bénéfice de l'espèce humaine. Parler de services écosystémiques traduit une vision de l'Homo sapiens « maître de la nature », au-dessus et en-dehors des écosystèmes, ce qui n'est pas le cas. Pour Virginie Marris, philosophe de l'environnement, « *la notion de services écosystémiques renforce et généralise une posture anthropocentrique qu'il conviendrait pourtant de questionner.* »[33] Cependant, la notion de services environnementaux permet de désigner le travail des personnes préservant des écosystèmes et agissant en leur faveur, qui peut par exemple être rémunéré au travers de mesures environnementales dans le cadre de la PAC ou de la PCP » (politique commune des pêches). Par exemple, l'ostréiculture et l'algoculture jouent un rôle important de valorisation des sols marins côtiers. L'activité humaine n'est possible que grâce aux écosystèmes, notamment aux fonctions écosystémiques du sol. Les richesses ainsi créées dont une partie est mesurée approximativement par le PIB (Produit intérieur brut), proviennent de la valeur économique dégagée par les écosystèmes. Le sol, lorsqu'il est exploité, devient un capital productif.

[31] Selon l'IPBES
[32] En relation avec leurs matériaux parentaux
[33] Directrice de recherche au CNRS en philosophie de l'environnement, au sein du Centre d'écologie fonctionnelle et évolutive « Nature à vendre, les limites des services écosystémiques », éditions Quae

Selon le rapport Sukhdev[34] *« les services annuels rendus par la nature étaient estimés à la moitié du PIB mondial ».* Cette posture qui signifie que seule la moitié des activités humaines seraient dépendantes de la nature, est discutable dans la mesure où sans « nature », sans écosystèmes, l'ensemble des activés humaines n'existerait pas. Toutefois cette approche économique permet d'évaluer le capital des écosystèmes. Il conviendrait de passer d'un flux annuel (PIB mondial ou moitié de ce PIB) à la capitalisation de celui-ci en appliquant un taux d'actualisation fondé sur deux principes : la préférence pour la jouissance immédiate (coût du temps) et l'aversion au risque (coût du risque). Dans de tels calculs, les taux d'actualisation utilisés sont généralement compris entre 3 et 8 % selon les secteurs d'activité. Sur la base d'un taux de 4 %, la valeur annuelle « produite par la nature » baisserait de 4 % par an. Ainsi, à la fin d'une période de 40 ans le flux annuel serait estimé à 20 % de sa valeur initiale et ne serait plus que de 2 % dans un siècle. Cette approche qui considère que les « bénéfices » générés par les écosystèmes se dégradent chaque année, apparaît inacceptable pour les générations futures. Respecter celles-ci, c'est cesser de dégrader les fonctions écosystémiques de la nature. Aussi convient-il de prendre un taux d'actualisation tendant vers zéro, et de considérer que la valeur des écosystèmes tend vers l'infini. Ceci revient à dire tout simplement qu'il est impossible de compenser financièrement les dégradations subies par les écosystèmes. L'approche financière rejoint alors l'approche environnementale

DES FONCTIONS INDISSOCIABLES QUI FONT DU SOL UN ÉLÉMENT CENTRAL DE L'ÉCOSPHÈRE

Tout sol de pleine terre, c'est-à-dire relié à ses éléments parentaux, est multifonctionnel. Il assure, certes à des degrés divers, les fonctions vitales de production de biomasse, de capture et de stockage de carbone, d'habitat de la biodiversité, de régulation de l'eau et recyclage d'éléments minéraux, en lien direct avec les enjeux climatiques, environnementaux et alimentaires auxquels l'humanité doit faire face. Même dans ce qui est qualifié de désert, la vie est présente. En revanche, les sols imperméabilisés (compactés, bitumés, bétonnés…) n'assurent plus de fonctions écologiques, faute de circulation d'air et d'eau.

De plus, les différentes fonctions écosystémiques du sol sont indissociables. La fonction de production de biomasse est étroitement liée à celle de stockage de la matière organique, levier essentiel dans la lutte contre le dérèglement climatique. Le climat influe lui-même sur le cycle de l'eau, l'évolution de la biodiversité et la croissance de la biomasse. La biodiversité intervient dans les processus de décomposition, de transfert, d'agrégation des matières organiques et minérales et joue un rôle fondamental pour la fonction de production de biomasse. Par actions et rétroactions, ces fonctions font système : l'amélioration ou l'altération de l'une d'entre elles entraîne celle des autres fonctions fondamentales.

Pour le philosophe Baptiste Morizot, *« Le monde vivant est fait d'altérités enchaînées, interdépendantes et tissées… ce sont les autres vivants qui rendent la Terre habitable. »*[35]

[34] Economiste indien auteur d'un rapport sur «l'économie des systèmes écologiques et de la biodiversité» élaboré dans la perspective de la conférence mondiale sur la biodiversité de Nagoya (COP 10) d'octobre 2010

[35] Enseignant-chercheur en philosophie, maître de conférences à l'université d'Aix-Marseille in « *Raviver les braises du vivant* », Actes Sud

Un écosystème terrestre ne peut pas être envisagé sans son sol. Ce dernier constitue l'interface entre la lithosphère, l'hydrosphère, l'atmosphère et la biosphère, il est l'espace où se produisent des échanges entre ces compartiments. Il est le support indispensable aux formes de vie terrestres. Le sol, trop souvent négligé, est donc l'un des éléments de l'écosphère qui comprend les écosystèmes terrestres et aquatiques, qui interagissent entre eux.

C. L'utilisation et l'état du sol

Les trois catégories d'espaces

Les sols sont répartis entre 3 catégories dans les documents d'urbanisme : les espaces naturels, agricoles, et urbanisés. Par ailleurs, de nombreux travaux consacrés aux sols introduisent la notion de sols artificialisés. Afin de disposer de données cohérentes, exhaustives et régulièrement actualisées, l'État a créé le 4 juillet 2019 un Observatoire de l'artificialisation qui met en synergie les travaux de 3 établissements publics : le CEREMA[36], l'Institut Géographique National (IGN) et l'IRSTEA[37]. Cette structure vise à répondre à l'objectif de l'action 7 du Plan biodiversité : *« publier un état annuel de la consommation d'espaces et mettre à disposition des territoires et des citoyens des données transparentes et comparables à toutes les échelles territoriales »*. Cependant du fait de sa mise en place encore récente et rendue difficile par la crise sanitaire, l'Observatoire n'est encore pas tout à fait opérationnel. A cela s'ajoutent des difficultés plus structurelles. En effet, comme l'a noté France Stratégie dans un rapport de 2019[38], l'évaluation précise de la surface artificialisée est complexe car elle s'appuie sur différentes sources qui n'utilisent pas des définitions, des méthodes, des échelles et des périodicités, similaires. Les deux principales d'entre elles sont l'enquête Teruti-Lucas du ministère de l'Agriculture, fondée sur un sondage[39], et la base géographique CORINE Land Cover (CLC) élaborée au niveau européen à partir d'images satellitaires[40]. CLC prend surtout en compte les paysages alors que Teruti-Lucas repose sur une nomenclature physique d'occupation des sols croisée avec une nomenclature qui intègre leurs usages, en particulier agricoles. La troisième source est celle du cadastre. Les données cadastrales qui servent de base pour calculer les impôts locaux et qui enregistrent les changements d'usage sur la base des modifications des natures cadastrales, notamment la transformation d'ENAF (espaces naturels, agricoles ou forestiers) en terrain à bâtir, sont utilisées dans l'observatoire actuel du CEREMA.

Le ministère de l'Agriculture a récemment retracé[41] l'évolution des différents types d'espaces durant la période 1982-2018 sur la base de l'enquête Teruti-Lucas. Il publie les marges d'erreur des estimations, ce qui en renforce la fiabilité, du moins au niveau national. Les principaux éléments et données présentés ci-après en sont extraits.

[36] Etablissement public sous la tutelle du ministère de la Transition écologique, qui accompagne l'État et les collectivités territoriales pour l'élaboration, le déploiement et l'évaluation de politiques publiques d'aménagement et de transport
[37] Désormais intégré au sein de l'INRAe
[38] *Objectif « Zéro artificialisation nette » : quels leviers pour protéger les sols ?* Julien Fosse avec la collaboration de Julia Belaunde, Marie Dégremont et Alice Grémillet juillet 2019
[39] Il s'agit du suivi annuel de 309 000 points regroupés en 31 100 segments sur le territoire métropolitain. Ces points sont des cercles d'un diamètre de 3m (cas général) à 40m (occupations hétérogènes) espacés de 300 m et regroupés en segments.
[40] CLC n'est actualisée que tous les 6 ans
[41] Ministère de l'Agriculture, AGRESTE, Les dossiers, *L'occupation du sol entre 1982 et 2018*, n°3, avril 2021

LES ESPACES NATURELS

Ils sont constitués par les sols boisés, caractérisés à la fois par la présence d'arbres et par l'absence d'autre utilisation prédominante du sol, les landes et friches (maquis, garrigues, savanes) dans lesquelles on trouve des arbres de moins de 5 m de hauteur sur plus de 20 % de la superficie, les sols nus où le couvert végétal occupe moins de 25 % (dunes littorales, plages, zones rocheuses…) et les zones humides ou immergées (eaux douces intérieures courantes ou non, marais, lagunes, tourbières, estuaires, glaciers…). Les espaces naturels occupent environ 40 % de l'Hexagone. En prenant en compte les territoires ultramarins, en particulier la forêt guyanaise, ils représentent la plus grande surface (48 %). Les forêts et autres zones boisées en représentent 87 %. Les autres sols naturels se partagent essentiellement entre landes et zones aquatiques. S'agissant des territoires ultramarins, les espaces naturels occupent environ 60 % des Antilles, 66 % des sols réunionnais et mahorais et plus de 99 % de l'immense territoire guyanais qui comprend aussi d'importantes zones humides (8 %). Les sols naturels couvrent (en 2020) 8,7 millions d'hectares dans les DOM et 21,5 millions en métropole.

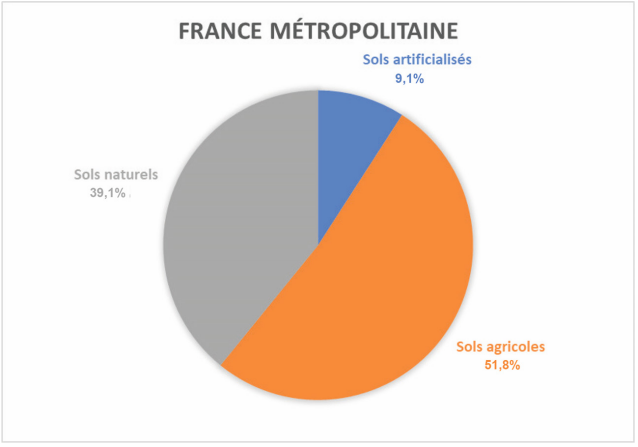
La France possède le troisième massif forestier de l'Union européenne. Dans l'Hexagone, la forêt couvre 17 millions d'hectares, soit 31 % du territoire. Depuis plus d'un siècle, la superficie forestière métropolitaine augmente. En 1908, elle ne représentait que 19 % du territoire avec moins de 10 millions d'hectares. Aujourd'hui, c'est l'occupation du sol la plus importante après l'agriculture.[42] La forêt publique représente un quart des forêts métropolitaines : 1,5 million d'hectares appartient à l'Etat (forêts domaniales) et 2,8 aux collectivités territoriales, essentiellement aux communes. En intégrant les 8 millions d'hectares de forêts domaniales guyanaises, la part des forêts publiques françaises atteint presque 50 %. L'exploitation forestière a ses spécificités. L'arbre a un cycle de vie pouvant s'étaler de 15 à 100 ans, voire plus selon les essences et l'utilisation du bois. La rotation du « capital » bois est donc très lente. Dans ce sens, une exploitation sylvicole non durable peut avoir de lourdes conséquences sur la biodiversité et le climat.

LES TERRES AGRICOLES

Elles comprennent les sols cultivés (plantes à rotation annuelle, maraîchage, vergers, vignes, plantes aromatiques…) ; les prairies temporaires (semées depuis 5 ans ou moins) et permanentes (y compris les alpages) ; les jachères ; les espaces liés à la production agricole (aires de stockage, serres, hangars, chemins, cours de ferme…). En revanche, les infrastructures agroécologiques (haies ou arbres isolés) n'en font pas partie. Les sols agricoles recouvrent un peu plus de la moitié du territoire métropolitain. En 2020, d'après Teruti-Lucas les sols agricoles couvrent 28,4 millions d'hectares et représentent 51,8 % de la superficie du territoire métropolitain ; ils s'élèvent à 28,6 millions d'hectares en intégrant les DOM (soit 44,8%).

[42] Source données forestières : inventaire forestier IGN 2021

Répartition entre les différents usages des sols



Ce pourcentage varie beaucoup selon les régions : il est supérieur à 68 % en Normandie, dans les Pays de la Loire ou les Hauts-de-France et inférieure à 1 % en Guyane où 90 % du territoire est couvert de forêts. 32 départements ruraux sont couverts à plus de 60 % par des terres agricoles.

LES ZONES ARTIFICIALISÉES

Les différentes sources concordent globalement sur le fait que près de 9 % de la France métropolitaine, c'est-à-dire environ 5 millions d'ha sont artificialisés (4,978 millions d'hectares d'après Teruti-Lucas en métropole et 101 000 hectares dans les DOM). Ils se décomposent en 44 % de surfaces imperméabilisées (bâtiments, surfaces revêtues : routes, rues, places, parkings…), 38 % pour les espaces entourant le bâti (jardins, pelouses, parcs, terrains de sport…), 18 % pour les terrains compactés (voies ferrées, pistes, chemins non agricoles, chantiers, décharges…).[43]

L'Île-de-France est la région la plus artificialisée (21 %) avec un taux particulièrement important pour Paris (plus de 80 %) et les départements de la « petite couronne », Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis et Val-de-Marne (plus de 70 %). Ailleurs, deux départements, le Rhône et le Nord, sont comparables en termes d'artificialisation à l'Île-de-France (environ 20 %). L'artificialisation est également forte sur le littoral et, mais dans une moindre mesure, dans les départements proches de la région Île-de-France, près des frontières allemande et suisse, de la métropole lyonnaise et le long des vallées de la Garonne et de la Loire aval. Logiquement, les départements les moins artificialisés sont aussi les moins peuplés. Ils se situent en zone de montagne et dans une large bande du territoire s'étendant du Nord-Est au Sud-Ouest de la France métropolitaine, souvent appelée la « diagonale du vide ». Cependant, dans ces départements, le ratio surfaces artificialisées/nombre d'habitants est supérieur à la moyenne métropolitaine. L'artificialisation est très variable dans les DOM. Elle atteint 15 % en Martinique, 14 % à La Réunion, 13 % en Guadeloupe, 8 % à Mayotte mais seulement 0,2 % en Guyane du fait de la forêt amazonienne.

[43] Dossier Agreste

Par ailleurs, en se fondant sur des données fournies par l'Agence européenne de l'environnement, France Stratégie note dans son rapport précité que proportionnellement à sa population, la France métropolitaine a un niveau d'artificialisation supérieur à celui des autres pays européens comparables. En effet, la surface artificialisée y est de 47 km2 pour 100 000 habitants, contre 40 en Allemagne, 30 au Royaume-Uni ou 26 en Italie[44].

La lutte contre l'artificialisation est devenue un enjeu majeur. L'objectif Zéro artificialisation nette (ZAN) est apparu en 2018 dans le Plan biodiversité. Il a ensuite été repris dans la loi Climat et Résilience avec un calendrier en deux temps : diviser par deux le rythme d'artificialisation avant 2030 afin d'arriver à une artificialisation nulle en 2050. Afin de tenter de préciser le texte de loi, une nomenclature établissant les surfaces concernées a fait l'objet d'un décret d'avril 2022[45].

La classification ci-dessus ne traduit pas toute la variabilité des usages constatés dans ces espaces. En effet, certaines surfaces font l'objet d'une superposition d'usages et ne présentent donc pas totalement les caractéristiques de la catégorie dans laquelle elles s'inscrivent théoriquement. Différents exemples peuvent être mentionnés à ce titre :

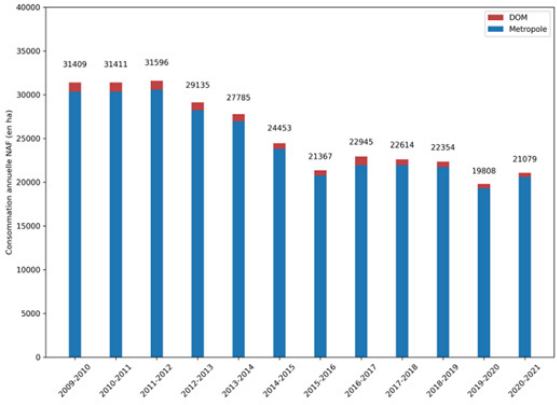
- → certains espaces agricoles, des forêts de production en monoculture de résineux et les parcs éoliens sont qualifiés d'espaces naturels même s'ils sont pauvres en biodiversité ;
- → des silos ou des installations de transformation sont considérés comme activités agricoles, même si leur taille en fait parfois des installations industrielles (méthaniseurs, unités de production animale industrielles) ;
- → les jardins des zones pavillonnaires considérés comme artificialisés abritent pourtant une part non négligeable de la biodiversité urbaine.

Les évolutions quantitatives constatées durant les 4 dernières décennies

Selon le ministère de l'Agriculture, entre 1982 et 2019, les sols artificialisés ont augmenté dans l'Hexagone de 57 600 ha en moyenne par an (+ 1,5 %), c'est-à-dire de plus de 2,1 Mha au total. Toutefois, sur la base du cadastre, selon le CEREMA dont les données diffèrent sensiblement, le rythme annuel s'est nettement ralenti durant la dernière décennie (2009-2020) pour se situer à environ 26 000 ha/an.

[44] En se référant aux 5 millions d'hectares artificialisés des différentes bases de données, les surfaces artificialisées en France sont de 74,6 km² pour 100 000 habitants (référence 2019)
[45] Décret n° 2022-763 du 29 avril 2022

Superficie artificialisée chaque année (en hectares)[46]



Toujours selon le ministère de l'Agriculture, entre 1982 et 2018, les sols naturels se sont étendus de 8 300 ha/an (+ 0,04 %), soit 300 000 ha. La progression des espaces naturels est due à celle des forêts, + 1,4 million d'ha (soit + 0,2 % par an) tandis que les autres sols boisés (bosquets, haies) ont reculé de 632 000 ha (- 0,9 % par an) et les landes de 546 000 ha (- 0,7 % par an). Les zones sous les eaux ont gagné quant à elles 178 000 ha (+ 0,5 % par an).

Ces mouvements se sont effectués au détriment des terres agricoles. Durant la période considérée, elles ont reculé de 7,7 % en France métropolitaine (- 2,4 millions ha). Ces pertes représentent au total 4,3 % de la superficie totale du territoire métropolitain, soit l'équivalent d'une ancienne région de taille moyenne comme la Lorraine. Les surfaces consacrées aux grandes cultures ont progressé significativement de plus 2,6 millions d'ha alors que les prairies permanentes ont connu une diminution du même ordre de grandeur de 2,3 millions d'ha, de même que les jachères et les prairies temporaires -2,1 millions ha. La plupart des autres types de production ont également baissé comme les vignes et les vergers (- 400 000 ha) ainsi que les espaces agricoles annexes (- 200 000 ha). Le rythme annuel du recul de la sole agricole a été de 66 000 ha en moyenne (- 0,2 %) avec un pic au début des années 1990 (- 119 000 ha par an entre 1991 et 1995, soit - 0,4 %) en lien pour partie avec la PAC en 1992. Il s'est ensuite stabilisé à environ - 60 000 ha par an jusqu'en 2005, puis s'est accéléré entre 2006 et 2009 (- 85 000 ha par an). Depuis 2009, la déprise agricole se poursuit à un rythme relativement inférieur (entre - 54 000 et - 52 000 ha/an).

Le rythme d'artificialisation des sols dépend beaucoup du contexte, notamment économique. Ainsi, celle-ci a nettement augmenté entre 2006 et 2009 (68 100 ha par an, soit + 1,6 %) dans un contexte de forte activité. Ensuite, à la suite de la crise de 2008-2009, elle a baissé entre 2009 et 2012 (+ 59,1 Mha par an, soit + 1,3 %) pour se stabiliser entre 2012 et 2018 un peu en dessous de la tendance de long terme (+ 56,2 Mha par an soit + 1,2 %). Enfin, d'après le CEREMA, elle a augmenté de près de 5% entre 2020 et 2021. Globalement, sur les 4 dernières décennies, l'artificialisation a progressé 3 fois plus vite que la population qui a

[46] Source : enquête Teruti-Lucas

augmenté d'environ 0,5 % par an. Durant les 10 dernières années, l'espace métropolitain artificialisé par habitant est passé de 698 à 759 m2 tandis que celui à vocation agricole a baissé de 4 682 m^2 à 4 383 m^2. Au cours des dix dernières années, l'artificialisation a été la plus importante dans le Sud-Est mais le recul des terres agricoles est constaté dans la quasi-totalité des départements.

Au sein des sols artificialisés, les surfaces bâties ont augmenté le plus fortement depuis le début des années 1980. Elles ont plus que doublé pour atteindre 850 000 ha en 2018 soit 17 % des sols artificialisés et 1,5 % de la superficie de la France métropolitaine. Elles demeurent cependant bien moins importantes que les sols revêtus ou stabilisés (2,2 millions ha + 52 %) et les espaces artificialisés perméables (1,9 million ha +71 %). Ces surfaces artificialisées non bâties ont augmenté respectivement de 1,45 million d'hectares et de 1,11 million d'hectares sur longue période. L'urbanisation progresse trois fois plus vite sur le littoral qu'ailleurs.

Selon l'Observatoire, l'habitat individuel est devenu le principal facteur d'artificialisation (68 %) avant l'activité économique (26 %). La place occupée par le logement est sans lien proportionnel avec l'accroissement de la population, qui a fortement ralenti en France depuis dix ans. Cela s'explique avant tout par le choix privilégié d'une majorité de nos concitoyens de vivre dans des maisons individuelles entourées de jardins, à la périphérie, souvent de plus en plus éloignées, des centres-villes et des centres-bourgs, générant aussi la création d'infrastructures, essentiellement routières. Différentes raisons sociétales s'ajoutent à ces choix : l'augmentation des divorces et des familles monoparentales et l'allongement de la durée de vie ou encore la croissance les résidences secondaires et de vacances et la croissance des logements vacants. Ces derniers éléments entraînent une diminution du nombre moyen d'occupants par logement.

Par ailleurs, il s'avère difficile de disposer de données précises et exhaustives relatives aux surfaces occupées par les différents types de bâtiments (publics, industriels, commerciaux...). S'agissant de ces derniers, le suivi des dossiers examinés par les Commissions départementales d'aménagement commercial (CDAC) permet de dégager des tendances. Selon Procos[47], on constate une chute de 50 % des nouvelles surfaces commerciales autorisées, les CDAC ayant examiné moins de 550 dossiers en 2020, contre plus de 800 en 2019. Le taux de décisions positives reste quant à lui à un niveau élevé proche de celui 2019 (84 % des dossiers, 82 % des surfaces). Cela peut reposer pour partie sur des raisons conjoncturelles. Toutefois, ce mouvement *« s'inscrit également dans une baisse tendancielle maintenant ancienne, démarrée après la crise de 2008. Le volume des surfaces autorisées en 2020 atteint ainsi à peine 20 % de son niveau de 2010. Le secteur alimentaire représente 38 % des surfaces autorisées en 2020 (contre seulement un quart en 2019), porté par le développement des supermarchés mais aussi du hard-discount. […] Aux dépens des créations pures, les extensions de surfaces commerciales existantes prennent une place de plus en plus importante dans les autorisations commerciales avec 38 % du total en surface, et plus de la moitié des dossiers examinés. »*

Selon la même source, *« le stock de surfaces commerciales projetées à 5 ans par les promoteurs était descendu pour la première fois en 2019 sous la barre des 5 millions de m² (4,1 millions). En 2020, il poursuit sa décrue pour atteindre un volume plancher de 3,6 millions de m². Il se situe ainsi à moins de la moitié des niveaux enregistrés en 2009 (plus de 9 millions de m²). Les projets autorisés descendent eux à 2,1 millions de m². Ceci s'explique en grande partie par l'abandon ou la mise en suspens de plusieurs grands projets, retardés faute d'obtention des autorisations nécessaires, voire « annulés » politiquement, comme Europacity en novembre 2019 ».*

[47] Fédération représentative du commerce spécialisé *Bilan et perspective de l'immobilier de commerce* - 29 janvier 2021

La notion d'artificialisation

Dans une étude réalisée début 2022, conjointement par les ministères de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires, et de la Transition énergétique[48], l'artificialisation est définie comme « *la transformation d'un sol naturel, agricole ou forestier, par des opérations d'aménagement pouvant entraîner une imperméabilisation partielle ou totale, afin de l'affecter notamment à des fonctions urbaines ou de transport (habitat, activités, commerces, infrastructures, équipements publics…).* » Dans cette approche, les surfaces liées à l'habitat comme les pelouses font partie des espaces artificialisés.

Selon l'Observatoire, l'artificialisation désigne un « *changement d'état effectif d'une surface agricole, forestière ou naturelle vers des surfaces artificialisées, c'est-à-dire les tissus urbains, les zones industrielles et commerciales, les infrastructures de transport et leurs dépendances, les mines et carrières à ciel ouvert, les décharges et chantiers, les espaces verts urbains (espaces végétalisés inclus dans le tissu urbain), et les équipements sportifs et de loisirs y compris des golfs. Les espaces qui subissent une artificialisation ne sont plus disponibles pour des usages tels que l'agriculture, la foresterie ou comme habitats naturels* ».

Enfin, l'ADEME[49] considère comme artificialisés tous les espaces qui ne sont ni agricoles, ni forestiers, ni naturels. Ainsi les pelouses et jardins entourant les habitats et les autres constructions ainsi que les parcs et espaces verts en ville, dont certains sols peuvent assurer des fonctions écosystémiques importantes en milieu urbain, sont considérés comme des espaces artificialisés.

Ces trois définitions de l'artificialisation se fondent sur des modes d'occupation des espaces (espaces naturels, agricoles ou forestiers) et/ou des usages (agricoles ou « urbains »). Selon des méthodes différentes, les divers outils statistiques mis en œuvre aujourd'hui, tentent de mesurer les surfaces de ces diverses occupations et usages.

Dans l'esprit des définitions ci-dessus, l'article 192 de la loi Climat et Résilience (codifié dans l'article L. 101-2-1 du Code de l'urbanisme) distingue deux catégories de surfaces : d'une part les surfaces artificialisées qui sont imperméabilisées en raison du bâti, ou d'un revêtement, soit stabilisé et compacté, soit constitué de matériaux composites, d'autre part les surfaces non artificialisées « naturelles » nues, couvertes d'eau ou végétalisées, constituant un habitat naturel, ou utilisées à usage de culture. Cet article de loi a renvoyé à un décret en Conseil d'Etat pour préciser ces différentes catégories. Ainsi, « *les surfaces à usage résidentiel, de production secondaire ou tertiaire, ou d'infrastructures, de transport ou de logistique, dont les sols sont couverts par une végétation herbacée* » comme les pelouses rattachées aux bâtiments sont considérées comme « artificialisées ». Les surfaces d'activités extractives de matériaux en exploitation sont considérées non artificialisées. Pour la décennie en cours, les mesures se feront sur la base de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF), mesurée à partir des natures cadastrales des parcelles des fichiers fonciers.

[48] Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires, Ministère de la Transition énergétique *Artificialisation des sols*, 31 janvier 2022

[49] « *Objectif zéro artificialisation nette (ZAN) et contribution de l'ADEME* », juillet 2021

Toutefois ces approches ne correspondent pas à la définition de l'artificialisation que la loi introduit en se référant aux fonctions écosystémiques du sol. L'artificialisation y est définie comme *« l'altération durable de tout ou partie des fonctions écologiques d'un sol, en particulier de ses fonctions biologiques, hydriques et climatiques, ainsi que de son potentiel agronomique par son occupation ou son usage ».* Les méthodes et les outils pour mesurer de manière incontestable les fonctions écologiques, sont en cours d'élaboration et de diffusion.

Par ailleurs, la loi introduit la notion d'artificialisation nette qui est définie comme un solde de l'artificialisation et de la renaturation des sols constatées sur un périmètre et une période, donnés. Selon la loi, la renaturation d'une surface est effective dès lors que des opérations ont été entreprises pour transformer un sol artificialisé en un sol non artificialisé probablement défini au sens de la couverture végétale ou des usages agricoles ou urbains, mais sans rapport avec la compensation des fonctions écologiques des sols. Cela signifie que de simples travaux d'enlèvement de la couche superficielle, bitume ou béton, après modification de la nature cadastrale permettraient de considérer que ces surfaces sont « désartificialisées ». Les auditions de scientifiques ont pourtant confirmé qu'en aucun cas cette désimperméabilisation ne rétablit les fonctions écosystémiques du sol. Il importe que la désartificialisation soit définie comme le processus inverse de l'artificialisation, à savoir la reconstitution des fonctions écologiques d'un sol.

L'artificialisation nette des sols doit être établie au regard de la non-altération durable de tout ou partie de leurs fonctions écologiques ; les fonctionnalités perdues d'un côté doivent être recréées par ailleurs. Elle ne peut donc se mesurer seulement en termes de différences de surfaces entre sols dits « artificialisés » et « non artificialisés » sachant qu'on note une incohérence entre la définition de l'artificialisation par la loi et ce qui est mesuré par les outils existants.

L'état du sol

L'étude précitée des ministères de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires et de celui de la Transition énergétique pointe les effets néfastes du processus souvent irréversible de l'artificialisation :

- → réchauffement climatique car un sol artificialisé n'absorbe plus le CO_2 ;
- → amplification des risques d'inondations car il n'absorbe plus non plus l'eau de pluie ce qui accroît le ruissellement ;
- → perte de productivité agricole ;
- → accroissement des dépenses liées aux réseaux au regard des besoins d'aménagement (routes, électricité, assainissement) et d'entretien ;
- → amplification de la fracture territoriale du fait de l'étalement urbain le plus souvent en périphérie des agglomérations ce qui entraîne la désertification des centres-villes et la disparition des petits commerces ;
- → accélération de la perte de biodiversité à cause de la suppression des habitats d'espèces animales ou végétales.

Déjà en 2011, une vaste étude publiée par le Groupement d'intérêt scientifique sur les sols soulignait des problèmes, des risques et des interrogations du fait de l'insuffisance de certaines données[50] *« L'état des lieux reste donc nuancé. Cependant, certaines menaces apparaissent aujourd'hui particulièrement prégnantes ou ont parfois déjà provoqué des dommages quasi irréversibles par le passé. La progression de l'artificialisation s'est accélérée durant la dernière décennie. […]. L'érosion pourrait aussi s'accélérer sous l'effet du changement climatique. D'autres dommages passés sont difficilement réversibles. C'est en particulier le cas d'un certain nombre de contaminations diffuses ou locales dont l'origine est historique (plomb des essences, chlordécone aux Antilles, etc.). Pour certains de ces contaminants, leur interdiction (arséniate de plomb, divers polluants organiques persistants, etc.) ou un meilleur contrôle des sources (par exemple, limitation des rejets industriels, diminution de certains additifs dans l'alimentation*

[50] Gis Sol. 2011. Synthèse sur l'état des sols de France

animale, contrôle des teneurs en contaminants dans les boues de station d'épuration, etc.) permet de penser que les pressions sur les sols seront moins fortes à l'avenir. Pour d'autres contaminants (par exemple, le lindane), les voies de dispersion dans l'environnement posent encore de nombreuses questions quant à leur devenir. Toutefois, la majorité des contaminants qui ont été analysés ne sont présents qu'en très petites quantités dans les sols. L'analyse réalisée sur l'ADN microbien des sols de France, tant en quantité qu'en biodiversité, montre, d'une part, qu'aucun sol ne paraît stérilisé, et que, d'autre part, les micro-organismes représentent un potentiel considérable pour une gestion plus écologique des sols et de la production agricole. Si la connaissance de l'état des sols de France a considérablement progressé, de nombreuses incertitudes et de nombreuses interrogations dues à un manque de connaissances subsistent encore. […] Elles portent, par exemple, sur le stockage du carbone et son devenir sous l'effet du changement climatique, sur l'évolution de la biodiversité ou celle de l'état physique des sols. »

Dix ans plus tard, les données fournies par le ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires [51] confirment ce diagnostic et établissent le montant des dépenses publiques consacrées à la protection et à la réhabilitation des sols. *« Malgré leurs interdictions depuis les années 1990, des substances issues des transports ou de l'épandage agricole polluent durablement le sol. Ainsi, plus de 90 % des contaminations diffuses par le plomb proviennent du trafic automobile. En métropole, le sol des zones de culture ou d'élevage intensif renferme également des taux élevés de lindane (insecticide ou antiparasitaire), alors que cette substance est interdite depuis 1998. La pollution chronique du sol des bananeraies et la contamination des écosystèmes naturels par le chlordécone, insecticide interdit de vente depuis 1993 dans les Antilles françaises, affectent encore 25 % de la SAU en Guadeloupe et 40% en Martinique, en raison de sa persistance dans le sol, exposant la population par l'ingestion d'eau ou d'aliments contaminés. Mi-2021, un peu plus de 9 500 sites et sols pollués sont recensés en raison du passé industriel de la France : les anciennes régions minières en concentrent la moitié. Ces pollutions résultent soit de rejets de polluants non maîtrisés, soit d'accidents ou de mauvais confinements. […] En 2019, 2,5 milliards d'euros, soit 4,6 % des dépenses de protection de l'environnement, sont destinés à des actions de prévention et de réhabilitation des sols et des masses d'eau : prévention des infiltrations de substances polluantes (54 %), dépollution des sites et sols pollués (38 %), lutte contre l'érosion des sols et la prolifération des algues vertes (4 %) et mesure et surveillance de l'état des sols et des milieux aquatiques et marins (3 %). »*

[51] Les sols en France - Synthèse des connaissances en 2021 extraite du Bilan environnemental de la France (publié en mars 2022)

Le BRGM[52] tient à jour la liste, sous forme de cartographie, des sites et sols pollués (ou potentiellement pollués) appelant une action des pouvoirs publics, à titre préventif ou curatif (ancienne dénomination : BASOL). Elle est accessible au public[53]. Cet établissement public conserve également dans BASIAS (Base des Anciens Sites Industriels et Activités de Service) tous les sites recensés entre 1994 et 2020.

D. La politique foncière et la planification territoriale

La politique foncière qui relève essentiellement de l'Etat par le biais de textes législatifs et réglementaires, fixe un cadre dans lequel, à travers la planification territoriale, les collectivités doivent concevoir leur projet de territoire, en recherchant notamment un équilibre entre les différents types d'espaces : agricoles, naturels, forestiers et urbains, et leurs usages. Aujourd'hui, collectivités et acteurs publics peinent à trouver les outils qui prennent en compte les coefficients de biodiversité et les gradients d'artificialisation. Des indicateurs liés aux fonctionnalités écologiques sont en cours d'élaboration et de diffusion.

La politique foncière et la planification territoriale reposent sur de nombreuses dispositions législatives intégrées dans plusieurs codes (Rural, Urbanisme, Environnement, Collectivités locales...), des outils (documents d'urbanisme) élaborés à différents échelons territoriaux ainsi que des structures et des instances en charge de leur mise en œuvre.

L'action des collectivités territoriales en matière d'urbanisme vise de nombreux objectifs[54] :

- → assurer l'équilibre entre le développement et le renouvellement urbain, l'aménagement des espaces ruraux, la qualité de vie des habitants et la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers ;
- → soutenir la diversité des fonctions urbaines et la mixité sociale dans l'habitat urbain et rural, en prévoyant des capacités de constructions suffisantes dans les domaines de l'habitat, des activités économiques et commerciales, culturelles et sportives ;
- → préserver les milieux naturels et les paysages, en assurant le maintien ou la création de continuités écologiques ;
- → préserver et développer la qualité urbaine, architecturale et paysagère, notamment des entrées de ville ;
- → développer les transports collectifs afin d'offrir des alternatives aux déplacements individuels motorisés pour préserver l'environnement ;
- → lutter contre le réchauffement climatique, limiter les émissions de gaz à effet de serre en assurant le développement des énergies renouvelables ;
- → assurer la résilience des territoires notamment par la prévention des risques.

Il est à noter que la notion d'équilibre ne fait l'objet d'aucune définition, mais d'interprétations jurisprudentielles par les juges administratifs qui en précisent les contours.

Les documents d'urbanisme

Élaborés en concertation avec les habitantes et les habitants, les documents d'urbanisme visent à traduire concrètement les stratégies arrêtées par les collectivités pour répondre aux besoins quotidiens (logements, commerces, services, mobilités...).

Les principaux documents d'urbanisme sont :

- → Le SCoT (schéma de cohérence territoriale) ;
- → Le PLU (plan local d'urbanisme) et le PLUi (plan local d'urbanisme intercommunal) ;
- → La carte communale.

[52] Bureau de recherches géologiques et minières
[53] http://ssp-infoterre.brgm.fr/basol
[54] Source : ministère de la Transition écologique et de la cohésion des territoires : https://www.ecologie.gouv.fr/politiques-foncieres-et-operations-damenagement

Ces documents d'urbanisme doivent bien entendu respecter les dispositions des lois et règlements en vigueur et les orientations d'autres documents dits de rang supérieur (ou supra). Selon les territoires, les documents d'urbanisme doivent s'articuler avec environ une vingtaine de documents de planification et de programmation, ce qui génère une complexité importante lors de leur élaboration et expose les collectivités à un fort risque contentieux. En cas d'absence de document d'urbanisme, ce qui est encore un cas relativement fréquent pour des petites communes rurales, c'est le Règlement National d'Urbanisme (RNU) qui s'applique.

Créés par la loi solidarité et renouvellement urbains (SRU) du 13 décembre 2000, les SCoT sont les outils de conception et de mise en œuvre d'une planification stratégique intercommunale à long terme, souvent 20 ans, au niveau de territoires qui peuvent être de taille variable (bassin de vie ou d'emploi, aire urbaine…). Un territoire métropolitain peut être découpé en plusieurs SCoT totalement indépendants les uns des autres, sans lien entre eux, intégrant ou non la "Ville Centre".

Ils servent de cadre de référence pour les politiques sectorielles territoriales relatives à l'organisation de l'espace, l'urbanisme, l'habitat, l'aménagement commercial, l'environnement et aux mobilités. Leur périmètre et leur contenu ont été revus par l'ordonnance du 17 juin 2020. Ils peuvent être pilotés par différentes structures : essentiellement les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) mais aussi les syndicats mixtes, les pôles d'équilibre territorial et rural (PETR), les pôles métropolitains, les parcs naturels régionaux (PNR)…

Institués eux aussi par la loi SRU comme les PLUi, les PLU ont remplacé les plans d'occupation des sols (POS). Les PLU et les PLUi fixent, au niveau communal ou intercommunal, des règles très opérationnelles pour encadrer l'aménagement en particulier s'agissant des autorisations d'urbanisme comme les permis de construire. A un échelon inférieur à celui des SCoT, ils concrétisent comme ceux-ci les choix politiques des décideurs locaux en matière d'aménagement. Ils s'inscrivent généralement dans une durée de 10 à 15 ans. Depuis le 27 mars 2017, les EPCI sont incités à prendre la compétence PLUi. Le périmètre d'une métropole peut être concerné par plusieurs PLUI. Le PLUi permet d'intégrer les politiques de l'habitat et de déplacements en tenant lieu de Programme Local de l'Habitat (PLH) et de Plan de Déplacements Urbains (PDU). De plus, depuis la loi Grenelle 2, les PLU et PLUi doivent intégrer des dispositifs d'Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP), qui permettent de mettre en place de véritables projets urbains à l'échelle du quartier. « Les OAP expriment de manière qualitative les ambitions et la stratégie d'une collectivité territoriale en termes d'aménagement »[55]. Elles peuvent porter sur un secteur donné du territoire ou avoir une approche plus globale (OAP dite thématique). Elles peuvent comprendre notamment des actions et opérations nécessaires à la mise en valeur des continuités écologiques, mettre en valeur l'environnement, maintenir une production agricole proche de la ville pour relocaliser l'alimentation…, faciliter la mise en valeur, la réhabilitation, la renaturation, la restructuration ou l'aménagement de quartiers ou secteurs.

[55] Cerema : outil2amenagement.cerema.fr/les-orientations-d-amenagement-et-de-programmation

Enfin, la carte communale est un document d'urbanisme simple pour les petites communes n'ayant pas élaboré de PLU. Initiée dans la loi de décentralisation de 1983 puis créée par la loi SRU de 2000[56], elle permet de délimiter des secteurs où les constructions sont autorisées et comporte en annexe les servitudes d'utilité publique affectant l'utilisation du sol. Elle donne au maire la compétence pour statuer sur les demandes d'autorisations d'urbanisme. Contrairement au PLU, elle ne détermine pas de manière détaillée les modalités d'implantation sur les parcelles (types et aspects des constructions, densité, espaces verts...) et elle ne contient pas d'orientations d'aménagement.

S'ajoutent, à l'échelon régional, les Schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), institués par l'article 10 de la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) du 7 août 2015, qui doivent fixer des objectifs dans les domaines dans lesquels interviennent les SCoT. Ces derniers doivent donc s'inscrire dans les objectifs et les règles arrêtés par les SRADDET (équilibre, égalité et désenclavement des territoires, implantation des différentes infrastructures d'intérêt régional, habitat, gestion économe de l'espace, intermodalité et développement des transports, lutte contre le changement climatique, pollution de l'air, protection et restauration de la biodiversité, prévention et gestion des déchets...). Il est à noter que les SRADETT n'intègrent pas systématiquement la production agricole régionale, ce qui peut être dommageable dans l'objectif de la souveraineté alimentaire. Les SRADDET se substituent, en les regroupant, à différents schémas sectoriels préexistants. Ils comprennent notamment un rapport présentant une synthèse de l'état des lieux, les enjeux dans les domaines du schéma et les objectifs, ainsi que des règles générales accompagnées de documents graphiques et de propositions de mesures d'accompagnement destinées aux autres acteurs de l'aménagement et du développement durable.

Leur élaboration est confiée au Conseil régional après une concertation avec l'État, les collectivités concernées, leurs groupements ainsi que les chambres consulaires. Après une procédure d'évaluation environnementale et d'enquête publique, ils sont ensuite soumis à l'approbation du préfet de région, ce qui leur confère une valeur prescriptive par rapport aux autres documents de planification territoriale (SCoT, PLU, PLUi, cartes communales, plans de déplacements urbains, plans climat-air-énergie territoriaux et chartes de PNR). Les Régions avaient, en principe, jusqu'à fin juillet 2019 pour faire adopter leur SRADDET ; le dernier a été approuvé début 2021. En intégrant la lutte contre le changement climatique, la pollution de l'air, la protection et restauration de la biodiversité, le SRADDET dépasse le champ strict de l'urbanisme et devient un schéma de gestion, de « ménagement » du territoire et ainsi des écosystèmes qui s'y trouvent.

La protection des terres agricoles par les documents d'urbanisme (SCoT et PLU) ne s'exerce qu'à court et moyen termes puisqu'ils peuvent être révisés pour rendre urbanisables de nouveaux secteurs. Deux dispositifs introduisant des protections plus fortes peuvent être mis en œuvre à l'initiative des collectivités : les zones agricoles protégées (ZAP) et les périmètres de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains (PAEN). Les collectivités peuvent aussi mettre en œuvre le rétro-zonage (le retour en zone A ou N de zones AU[57]), possibilité renforcée par les lois ALUR puis Climat et résilience.

Les départements contribuent à la préservation des espaces naturels et agricoles. Ils disposent pour cela des politiques en faveur des espaces naturels sensibles. La Loi relative au développement des territoires ruraux[58], qui leur a transféré les outils de l'aménagement foncier rural (réaménagement foncier, réglementation des boisements, terres incultes), leur permet aussi de créer des PAEN. L'objectif est de confirmer sur le long terme la vocation naturelle et agricole d'espaces périurbains. Cela passe par la définition de

[56] Article L161-1 du Code de l'urbanisme
[57] A= agricole, N= naturelle AU = à urbaniser
[58] Loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux

ces périmètres à l'échelle parcellaire (1/5000ème). Cela institue aussi un droit de préemption. Un plan d'actions est coconstruit afin de concilier les usages, encadrer le droit de préemption, renforcer les activités économiques et aider l'installation et la transmission des exploitations, réorganiser le foncier, etc.[59]

Instaurée par la Loi d'orientation agricole du 8 juillet 1999, la ZAP est un zonage de protection renforcée des sols agricoles qui dispose d'un statut de servitude d'utilité publique. La ZAP est instaurée par arrêté préfectoral à la demande des communes. La ZAP permet de protéger les zones agricoles dont la préservation présente un intérêt général, soit en raison de la qualité de leur production, soit de leur localisation géographique. Sa mise en place implique que tout changement d'affectation ou de mode d'occupation du sol qui pourrait altérer durablement le potentiel agronomique, biologique ou économique de la zone, est désormais soumis à l'avis de la Chambre d'agriculture et de la Commission d'orientation de l'agriculture. En cas d'avis défavorable de l'une d'entre elles, le changement ne peut être autorisé que sur décision motivée du préfet.[60] Toutefois les ZAP ne portent aucun véritable projet agricole, et peuvent parfois servir d'alibi à des aménagements consommateurs de sols agricoles par ailleurs.

Les instances et les structures

A différents niveaux territoriaux, de nombreux organismes et instances interviennent en matière de politique foncière et urbaine, en particulier s'agissant de l'utilisation des sols.

Certains organismes interviennent lorsque des changements d'usage des sols sont en jeu, par exemple l'autorité environnementale et ses déclinaisons régionales (AE, MRAe), ainsi que le Conseil national de protection de la nature (CNPN & CSRPN) qui donnent des avis lorsqu'une dérogation « espèces protégées » est en jeu.

A l'échelon départemental, il existe des instances de concertation pilotée par l'Etat dans lesquelles siègent des représentants d'acteurs concernés :

- → la commission de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF) qui est consultée pour toute question relative à la réduction des surfaces naturelles, forestières et à vocation ou à usage agricole et sur les moyens de contribuer à la limitation de la consommation de ces espaces. A ce titre, elle étudie l'opportunité de certains projets d'urbanisme ;
- → la commission départementale d'aménagement commercial (CDAC) qui est amenée à se prononcer (avis ou décision) sur les autorisations d'exploitation commerciale. Elle examine les projets de création ou d'extension de magasins de commerce de détail supérieurs à 1 000 m^2 de surface de vente ;
- → la commission départementale d'orientation agricole (CDOA) qui a notamment repris les attributions de l'ancienne commission départementale des structures agricoles, donne notamment des avis sur les demandes d'installation des agriculteurs ou sur l'agrandissement des fermes existantes, dans le cadre du schéma directeur

[59] http://www.espaces-naturels.info/paen-nouvel-outil-pour-espaces-agricoles-et-naturels
[60] https://territoiresbio.fr/favoriser-les-installations-et-transmissions-en-bio/zap-et-paen-2-outils-pour-proteger-la-vocation-agricole-des-terres-dans-le-long-terme/

régional des exploitations agricoles (SDREA) et du Projet agricole départemental (PAD). Le PAD réalisé par les services de l'État en concertation avec les organisations professionnelles agricoles et du Conseil départemental avant d'être approuvé par le préfet, détermine les priorités d'orientation des productions et d'aménagement des structures d'exploitation ;

- la commission départementale de la nature, des paysages et des sites (CDPNS) qui *« concourt à la protection de la nature, à la préservation des paysages, des sites et du cadre de vie et contribue à une gestion équilibrée des ressources naturelles et de l'espace dans un souci de développement durable*[61] *»* ;
- le Conservatoire du littoral, appelé aussi le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (CELRL) est un établissement public créé en 1975, afin de réduire la pression sur les espaces naturels et agricoles sur le littoral et les grands lacs. Il achète des terrains situés en bord de mer et de lacs, dans un périmètre géographique précis, dont les contours sont définis avec les élus locaux et les services de l'État, afin qu'ils ne soient pas construits ni artificialisés. Le Conservatoire est partenaire des communes, avec une stratégie foncière d'acquisition jusqu'en 2050, ainsi que des départements dont la taxe d'aménagement[62] peut servir à financer l'achat de terrains par le Conservatoire, les SAFER et les EPF régionaux quand les communes n'exercent pas leur droit de préemption.

Par ailleurs, l'Etat a créé des structures en charge de l'aménagement : les établissements publics d'aménagement (EPA) et les établissements publics fonciers et d'aménagement (EPFA). On en recense 14 qui couvrent 172 communes[63]. Ils ont pour mission de favoriser l'aménagement et le développement durable de territoires présentant un caractère d'intérêt national, en particulier les périmètres déclarés d'opération d'intérêt national (OIN). Ils portent la co-construction de projets de territoire, élaborés et financés en partenariat avec les collectivités territoriales concernées, le cas échéant, dans le nouveau cadre offert par les contrats de projet partenarial d'aménagement prévus par la loi ELAN. Ils exercent les principales fonctions suivantes :

- conception des projets d'aménagement,
- acquisition et viabilisation des terrains,
- négociation de la constructibilité avec la collectivité, et transfert de la gestion des espaces publics à cette dernière,
- commercialisation des terrains auprès des promoteurs.

Parallèlement, dans le cadre de la loi d'orientation pour la ville de 1991, des établissements publics fonciers d'Etat (EPF), (10 en métropole et 2 dans les DOM), locaux (EPFL), (une vingtaine,) ont été mis en place.

[61] Décret n° 2006-665 du 7 juin 2006

[62] Elle a intégré l'ancienne TDENS : taxe départementale des espaces naturels sensibles

[63] Dont 3 établissements publics fonciers et d'aménagement (EPFA), un territoire régional (l'Ile-de-France) et 2 DOM (Guyane et Mayotte)

II. Problématiques, enjeux et défis

Leur cadre juridique a été assoupli par la loi SRU. « *Ils sont créés en considération d'enjeux d'intérêt général en matière d'aménagement et de développement durables. Ils mettent 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. Ces stratégies contribuent à la réalisation de logements, notamment de logements sociaux, en tenant compte des priorités définies par les programmes locaux de l'habitat.* »[64]. Dans ce cadre, ils achètent des terrains destinés ensuite à la construction de logements, en particulier sociaux. Ils peuvent les préaménager (démolition les bâtiments existants, dépollution, etc.) avant de les vendre à une collectivité ou à un opérateur mandaté par cette collectivité.

Parallèlement aux EPF et parfois en complémentarité avec eux, les Sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER), sociétés anonymes sans but lucratif, exercent des missions d'intérêt général comparables mais en milieu rural et essentiellement dans le secteur agricole. Sous tutelle des ministères de l'Agriculture et des Finances, les Safer couvrent le territoire français métropolitain et 3 DOM (Guadeloupe, Martinique et Réunion) ; en Guyane la SAFER est en cours de création ; à Mayotte l'EPFAM, établissement public foncier d'aménagement de Mayotte a la compétence d'une SAFER.

Issues des lois d'orientation agricole de 1960 et 1962, leurs objectifs initiaux consistaient à réorganiser les exploitations agricoles pour les rendre plus productives, et à installer des jeunes. Depuis, leurs missions ont été élargies aux problématiques relatives à l'environnement, aux paysages, aux ressources naturelles telles que l'eau et elles accompagnent les collectivités territoriales dans leurs projets fonciers.

Elles interviennent sur l'ensemble du marché foncier rural en jouant un rôle d'intermédiaire. Elles acquièrent des biens (fermes, terres) de deux manières : à l'amiable, dans la grande majorité des cas (89 %) et en utilisant leur droit de préemption. Elles les rétrocèdent ensuite à des agriculteurs porteurs de projets qui répondent à des critères légalement définis. Les SAFER peuvent travailler en complémentarité avec les EPF et EPFL.

Il convient de noter que le financement des SAFER repose presque exclusivement (+ 90 %) sur leurs activités contrairement aux (EPF) dont une large part des ressources est constituée par une contribution de l'ensemble de leur territoire de compétence[65]. Cette situation pose encore plus de problèmes aux SAFER ultramarines[66] compte tenu de l'exiguïté de leur marché foncier. Elles bénéficient donc d'une subvention d'équilibre.

Enfin, les collectivités territoriales ont mis en place des structures d'expertise et d'appui en matière de planification urbaine. Les Conseils d'architecture,

[64] Article L3214-1 du Code de l'urbanisme

[65] La taxe spéciale d'équipement, prélevée sur le territoire de compétence des EPF, dans la limite de 20 € par habitant, est l'une des principales ressources financières des EPF. S'y ajoutent les produits de cessions des terrains, de subventions et des emprunts

[66] Guadeloupe, Martinique et Réunion ; la SAFER de Guyane officiellement créée en 2021 n'est pas encore pleinement opérationnelle

d'urbanisme et de l'environnement (CAUE) sont des organismes investis d'une mission d'intérêt public, nés de la loi sur l'architecture du 3 janvier 1977. Ils ont pour objectif de promouvoir la qualité de l'architecture, de l'urbanisme et de l'environnement dans le territoire départemental. Ils peuvent intervenir en soutien des élues et élus locaux notamment pour les petites communes dépourvues d'ingénierie et en conseil auprès des ménages désireux de construire ou de réhabiliter leur habitation. Par ailleurs les agences d'urbanisme sont nées avec la Loi d'orientation foncière de 1967, durant une période d'expansion urbaine. Créées sous statut associatif dans les grandes agglomérations françaises, leurs missions ont été redéfinies par la loi SRU ; elles peuvent participer notamment à l'élaboration des SCoT.

Artificialiser une parcelle en la construisant ou en la bétonnant a un impact à l'échelle d'un pays, voire de la planète. C'est l'addition de toutes ces opérations d'urbanisation, même limitées, a conduit à l'artificialisation de plus 50 000 ha en moyenne par an en France depuis des décennies. Sur un demi-siècle, cela représente 2,5 millions d'hectares, près d'un dixième de la surface agricole actuelle. Au niveau mondial, plusieurs centaines de millions d'hectares auront été probablement imperméabilisés entre 2000 et 2050 ce qui représente un risque que les 1,5 milliard d'hectares de terres arables recensés sur le globe soient touchés par cette artificialisation.

A. Le sol, un enjeu d'intérêt général

C'est pourquoi, au regard des fonctions vitales du sol, il n'est pas envisageable de continuer à réduire et à dégrader les espaces de pleine terre. En effet, les modes de vie actuels ont déjà rendu insuffisants les espaces existants, y compris s'agissant de la production alimentaire face aux besoins d'une population croissante. Le déséquilibre entre surfaces urbanisées et espaces naturels, agricoles et forestiers est déjà patent ; il ne faut pas l'accroître. Comme il n'est pas possible d'augmenter ces derniers, il faut les préserver et améliorer leurs qualités, en sachant que la hausse du niveau des océans générée par le dérèglement climatique et les phénomènes d'érosion vont également les amputer[67].

La préservation des sols et des espaces de pleine terre revêt un caractère d'extrême urgence en lien direct avec la lutte contre le changement climatique et la chute de la biodiversité. Des points de bascule, de non-retour, ont été franchis ou sont sur le point de l'être. L'action publique doit viser, aux niveaux global et local, à remédier à cette situation et non à l'aggraver. Plus nous tarderons, plus les efforts à fournir seront hors de portée.

Sur les neuf limites planétaires définies en 2009 par une équipe internationale de 26 chercheurs[68], 6 sont déjà dépassées à ce jour. En l'occurrence les usages et les changements de destination du sol jouent un rôle majeur dans la destruction de la biodiversité, dans le cycle de l'eau et dans les émissions de CO_2. La gouvernance durable des sols est un enjeu important dans le cadre de l'atténuation et de l'adaptation aux effets du changement climatique.

[67] L'indicateur national de l'érosion côtière élaboré par le CEREMA dans le cadre de la stratégie nationale intégrée de gestion du trait de côte montre qu'environ 30 km² de terres ont disparu sur le littoral au cours des cinquante dernières années

[68] Le changement climatique, l'érosion de la biodiversité, la perturbation des cycles biogéochimiques de l'azote et du phosphore, les changements d'utilisation des sols, l'acidification des océans, l'utilisation mondiale de l'eau, l'appauvrissement de la couche d'ozone stratosphérique, l'introduction d'entités nouvelles dans l'environnement (pollution chimique) et l'augmentation des aérosols dans l'atmosphère. Travaux menés par Johan Rockström du Stockholm Resilience Centre et Will Steffen de l'université nationale australienne « *A safe operating space for humanity* », Nature, 23 septembre 2009

Pour bien préserver, il faut connaitre, et les outils de la connaissance permettent, à tous les niveaux de la population, de comprendre, y compris dès le plus jeune âge, l'importance du sol pour la vie et d'envisager les façons de le protéger.

Une évolution des politiques foncières, aux différentes échelles, est un levier important pour réorganiser le territoire compte tenu du caractère fini du sol.

Les textes législatifs et réglementaires offrent la possibilité de protéger, d'organiser et de prioriser, tout en rappelant le rôle primordial du sol au regard de ses fonctions d'intérêt général.

Ce rôle essentiel doit être validé par des engagements politiques forts et affichant des objectifs clairs. Ainsi les friches et tous les espaces vacants sont à recenser, à étudier et à bien qualifier pour mesurer leur vulnérabilité et connaitre leur patrimoine. Il importe d'intégrer cette notion de sol à préserver dans tous les projets, quelle que soit leur taille.

B. Pour un urbanisme renouvelé et circulaire

La politique « Zéro artificialisation nette » résulte de la reconnaissance que nous vivons sur une planète finie. Faire en sorte d'atteindre cet objectif, c'est se mettre dans une posture d'avenir pour notre génération et les suivantes, en décidant de gérer la rareté, réalité à laquelle nous sommes confrontés dans de nombreux domaines.

La recherche du ZAN interroge nombre d'habitudes et de politiques. Elle mérite, par exemple, dès à présent, une réflexion sur la poursuite ou non de la métropolisation régionale, sur les conditions de la revitalisation des milieux ruraux, sur l'évolution même des formes urbaines (place des mobilités douces par rapport à la voiture individuelle, répartition spatiale entre logement, travail et loisirs, place de l'arbre, des jardins, des vergers et continuités écologiques, ...). Il s'agit de revoir les modalités de la « fabrication de la ville » et de favoriser le maintien, voire le renforcement, de l'activité dans les territoires ruraux aujourd'hui souvent en voie de désertification. Mais la recherche du ZAN souligne aussi la question de la place laissée à l'agriculture sur nos territoires. L'urbanisation se fait le plus souvent au détriment des terres agricoles, or la souveraineté alimentaire et la sécurité alimentaire, soulignent le caractère essentiel d'une meilleure prise en compte de notre capacité à produire la nourriture au plus près des consommateurs.

Par ailleurs, le ZAN va se traduire par une raréfaction de l'offre foncière pour le logement, les infrastructures, le commerce et l'activité artisanale et industrielle. Sans de fortes mesures d'accompagnement, de régulation et de justice spatiale, les prix fonciers et immobiliers pourraient exploser et les situations d'exclusion se multiplier. Pour réussir la politique de réindustrialisation et de redynamisation de l'activité économique, il convient, dès à présent, de maintenir, d'optimiser et le cas échéant de densifier, les zones industrielles et artisanales qui ont été créées au sein des agglomérations. Sinon, comme elles se négocient généralement à des prix inférieurs à celles qui sont dédiées au logement et au commerce, elles seront en concurrence défavorables, en termes de valeurs foncières, avec celles-ci. Le ZAN peut être une formidable occasion de commencer à développer une politique de gestion de la rareté qui dépasse de loin la comptabilité complexe des surfaces urbanisées.

Le renouvellement des générations en agriculture et dans les entreprises artisanales en milieu rural suppose de permettre aux travailleurs de ces secteurs de se loger près de leur lieu de travail en leur accordant une priorité vis-à-vis des résidents secondaires. Par ailleurs, il convient de privilégier la rénovation et la réutilisation des bâtis existants par rapport à la construction consommatrice d'espaces. La fiscalité locale peut constituer un levier efficace en vue de favoriser l'augmentation de la population et de l'emploi dans les territoires ruraux, tout en y préservant le foncier.

C. Le sol, socle de la souveraineté alimentaire

Toutes les fonctions du sol en font la ressource indispensable à la production alimentaire ainsi qu'à la fourniture de l'eau potable. La plupart des villes ayant été historiquement construites dans des zones fertiles, leur agrandissement consomme inévitablement les meilleures terres antérieurement dédiées à la production nourricière. De plus, sans connaissance de la valeur intrinsèque du sol, aménageurs, urbanistes et élus, peuvent considérer le sol, agricole ou naturel, comme une surface « libre » à aménager. Il convient donc de replacer le sol au cœur de la souveraineté alimentaire, problématique en plein dans l'actualité, et de rappeler que toutes les terres agricoles doivent être préservées.

Pour Coline Perrin[69], géographe auditionnée par la commission, *« l'agriculture peut être intégrée à toutes les échelles de la planification et jusqu'aux opérations d'aménagement urbain (agro-quartiers, jardins). Pour répondre aux attentes citoyennes de relocalisation de l'alimentation, le volontarisme des élus et de nouveaux acteurs, permet de mettre en œuvre des actions et des leviers sur les enjeux du foncier agricole autour des villes, où se cumulent les enjeux, et ainsi préserver la dynamique agricole en termes d'installation agricole. »* Ainsi le programme RECOLTE, mis en œuvre par INRAe et Terre de Liens, offre un recueil d'initiatives foncières pour favoriser l'échange entre les différents acteurs.[70]

En vue de renforcer la souveraineté et la sécurité alimentaires, il convient de rapprocher la production des lieux de consommation, notamment dans le cadre de projets alimentaires territoriaux (PAT), de développer les pratiques agroécologiques, d'adapter la taille des parcelles à un optimum pour la biodiversité, d'implanter des haies et autres infrastructures écologiques, de reconquérir des parts de marché pour une production locale de fruits et légumes et de viser à augmenter la valeur ajoutée produite par unité de surface. Pour assurer ces objectifs, il faut que se créent ou se diffusent largement les modèles économiques ainsi que les organisations et les structurations, permettant une diversification des activités et la généralisation des pratiques agroécologiques. Cela suppose aussi de réussir le renouvellement des actifs en agriculture et de leur assurer un emploi de qualité. Parallèlement, le marché foncier doit favoriser les structures vertueuses, sans opposer tel ou tel type de statut d'exploitation, mais en luttant contre la financiarisation graduelle de l'agriculture. En effet, on observe le développement d'unités de production agricole souvent orientées vers les marchés mondiaux et non vers les besoins de la population locale (alimentaire, biodiversité…), qui tentent de s'abstraire toujours plus des écosystèmes. Fréquemment contrôlées par des investisseurs ne participant pas aux travaux agricoles, leurs centres de décision sont de plus en plus éloignés des lieux d'exploitation.

[69] Géographe à INRAE, co-auteure de l'ouvrage « Le foncier agricole dans une société urbaine, innovations et enjeux de justice », Cardère éditeur 2020
[70] https://ressources.terredeliens.org/recolte

Dans ce cadre, une politique des structures volontariste par le biais de la définition et l'application des SDREA (Schéma directeur régional des exploitations agricoles), doit être mise en œuvre en y associant les acteurs locaux. A défaut de réguler et de faciliter l'accès au foncier, on assistera à une concentration des meilleures terres agricoles dont l'objet premier sera le retour sur investissement au détriment de la sécurité et la souveraineté alimentaires, ainsi que de la préservation des écosystèmes.

On assistera également à la poursuite de l'hémorragie des emplois agricoles (290 000 actifs équivalent temps plein ont été perdus en 20 ans, soit 30 % du total[71]) du fait de la concentration et de l'accaparement des terres. En effet, cette concentration des surfaces se poursuit : plus de 400 000 ha/an partent à l'agrandissement, les exploitations agricoles ont grandi de 14 ha en moyenne depuis 2010[72].

Dans ces perspectives, il convient de résoudre les profondes contradictions actuelles et de mettre fin à la concurrence existante entre les différents usages des sols. Il s'agit ainsi d'encadrer pour les réduire, les activités y compris agricoles qui génèrent une dégradation des écosystèmes et sont consommatrices de sol, tout en veillant à la satisfaction légitime des différents besoins liés au sol (alimentation, eau potable, activités économiques, logement, santé...).

Les préconisations qui suivent proposent des actions à mettre en œuvre pour relever les défis majeurs qu'il convient de l'être sans attendre.

[71] https://vizagreste.agriculture.gouv.fr/emploi-agricole.html

[72] Source Recensement agricole 2020

III. Préconisations

A. Reconnaître et faire reconnaître le sol, base des écosystèmes terrestres, comme élément vital au cœur des enjeux alimentaires, environnementaux et climatiques

En se fondant sur les éléments mentionnés dans la première partie de cet avis, le sol, couche superficielle de la Terre, doit être considéré comme un organisme vivant qui constitue notre héritage, qui est fragile et infiniment précieux et ne se renouvelle pas à l'échelle humaine. Il représente un volume dynamique, complexe et diversifié abritant le quart de la biodiversité terrestre. Par ses fonctions, il est le socle de toute vie terrestre et permet la production de biomasse et donc de nourriture pour les humains.

Ainsi, il devrait être considéré comme un élément constitutif du patrimoine commun ; les biens communs sont des ressources gérées collectivement par une communauté. Est considéré comme un commun toute *« ressource partagée par un groupe de gens »*[73]. Dans cette définition, se retrouve l'association entre une ressource, une communauté (groupe de personnes) et des modalités d'usage (partage).

Cette importance vitale du sol et son partage en tant qu'élément constitutif du patrimoine commun doit être lisible dans les dispositifs législatifs et réglementaires régissant la vie commune, qui doivent permettre de reconnaître le sol et de le protéger juridiquement.

Selon Benoit Grimonprez, *« la terre est réduite à un bien, non pas commun, mais ordinaire, à l'instar de n'importe quel objet mobilier ou immobilier. Par-là, les juristes ont nié que la terre est à l'origine même de la vie, avec l'eau et l'air [...]. Or, comme l'écrivait Edgar Pisani déjà en 1979 : « le maintien des biens de la nature parmi les biens marchands nous conduira à l'accélération des phénomènes menaçants dont nous sommes déjà les témoins. »* De surcroît, la terre est à la racine du territoire que le Code de l'urbanisme répute *« patrimoine commun de la nation »*[74] là où le code de l'Environnement affirme seulement, depuis la loi sur la reconquête de la biodiversité d'août 2016, que les sols *« concourent »* à la constitution de ce patrimoine sans en faire explicitement partie. De plus, comme cela a été expliqué précédemment, le sol n'est pas reconnu en tant que tel, dans les différents codes qui l'évoquent.

Le principe d'indépendance des législations ayant été réduit par le Conseil d'Etat, notamment depuis l'adoption de la charte constitutionnelle de l'Environnement, une définition adéquate dans le Code de l'environnement, à laquelle les autres codes peuvent se référer, apparaît comme la solution la plus efficace.

[73] Hess et Ostrom, 2007
[74] Art.L.101-1

La loi dite Climat et résilience de 2021 a introduit au livre II dans le code de l'environnement, le Titre IV *« Sols et sous-sols »* qui ne comporte qu'un chapitre relatif aux *« principes généraux de protection des sols et des sous-sols »*. Il est pour l'heure sans contenu. Il s'agirait d'y insérer le principe selon lequel le sol est un élément constitutif du patrimoine commun de la nation, dans le respect du droit de propriété et de la liberté d'entreprendre. De plus, ce chapitre pourrait instituer un régime juridique cohérent de protection de la santé du sol comportant des indicateurs de bon état écologique et agronomique.

La reconnaissance de l'eau comme patrimoine commun n'a pas remis en question le régime de la propriété du Code civil, s'agissant par exemple des eaux closes. Elle assoit en revanche l'idée qu'un propriétaire est responsable et garant de la qualité de l'eau présente ou de passage chez lui. De plus, elle a légitimé la mise en place d'une gouvernance de l'eau qui concerne les usagers de la ressource et pas uniquement les propriétaires. On pourrait ainsi reconnaître que la protection des sols est d'intérêt général.

PRÉCONISATION

PRÉCONISATION #1

- → Modifier la rédaction de l'article L.110-1 du Code de l'environnement afin de faire figurer le sol comme élément constitutif du patrimoine commun de la nation, dans le respect du droit de propriété et de la liberté d'entreprendre. Ce patrimoine génère des fonctions écosystémiques et des valeurs d'usage. Les processus biologiques, physiques ou chimiques concourent à la constitution de ce patrimoine.
- → Introduire cette reconnaissance juridique du sol comme élément constitutif du patrimoine commun, dans le livre II titre IV du même code afin de poursuivre la construction d'un véritable régime juridique de la protection du sol, comme c'est le cas pour les autres éléments constitutifs du patrimoine commun (sites, paysages, eau…), avec une prise en compte dans les autres codes concernés (urbanisme, rural, forestier, minier, collectivités territoriales).
- → Intégrer dans le Code de l'urbanisme, la qualification de l'état écologique et agronomique du sol et prendre en compte les usages qui en sont faits avec une priorité accordée à la production alimentaire et à la multifonctionnalité favorisant la biodiversité.

Outre les dispositions législatives et réglementaires à instituer ou à renforcer pour mieux protéger les sols, une prise de conscience générale est indispensable à cet égard. En effet, il importe qu'au-delà de celles et ceux dont c'est le métier (urbanistes) ou la responsabilité (élus), la société dans son ensemble comprenne l'importance fondamentale et l'urgence de cette question au regard des enjeux environnementaux et climatiques. Or, on constate qu'actuellement elle n'est pas prise en compte à sa juste mesure.

La formation des professionnels qui interviennent directement dans les projections de constructions, apparaît insuffisante en la matière. Ainsi, dans la formation des architectes qui interviennent directement dans les projets de construction donc d'artificialisation, les sols sont considérés avant tout par rapport à leurs caractéristiques physiques. On n'y évoque les sols argileux, calcaires ou sableux qu'au regard de leur résistance et donc des fondations à concevoir en conséquence. Leurs qualités et leurs fonctionnalités mériteraient d'être davantage prises en compte dans la perspective notamment de chercher à limiter l'emprise des bâtiments et par conséquent l'artificialisation des surfaces.

Autre exemple, les agents de l'Etat des directions départementales des Territoires ou des directions régionales de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement, qui sont pourtant amenés à instruire des dossiers d'urbanisme, ne disposent que très rarement de formation préalable solide sur ces sujets.

Un effort de sensibilisation quant aux enjeux liés aux sols, doit parallèlement être réalisé à destination du grand public et en particulier des élèves pour qu'ils deviennent de véritables ambassadeurs de la protection des sols au sein de leurs familles et dans leur future vie professionnelle quel que soit le secteur d'activité choisi. Ces contenus doivent être renforcés dans le cadre du développement des sciences participatives, la toute récente élaboration de la « Fresque du sol » va dans ce sens. Actuellement, dans le parcours scolaire, quand ils le sont, les sols sont abordés dans le programme de sciences de la vie et de la Terre (SVT) de seconde générale et technologique, qui représente 1h30 hebdomadaire mais le module intitulé « caractéristiques des sols et production de biomasse » n'occupe qu'une quinzaine de lignes dans un référentiel qui compte 16 pages. Pareillement dans les formations universitaires : en début d'année 2022, un rapport concluant la mission confiée à un groupe de travail conduit par Jean Jouzel, intitulé "Sensibiliser et former aux enjeux de la transition écologique et du développement durable dans l'enseignement supérieur", formule des préconisations. Elles sont destinées à accompagner les opérateurs de l'enseignement supérieur dans la mise en œuvre opérationnelle de ce défi primordial pour la société. Les sciences du sol font intrinsèquement parties de ce défi.

Pour les spécialistes des sols, regroupé dans le Réseau national d'expertise scientifique et technique sur les sols (RNEST), la question de la qualification du métier de pédologue se pose, ainsi que celle de la création d'un master national de sciences du sol.

PRÉCONISATION

PRÉCONISATION #2

Développer des actions de :

- → formation des acteurs de l'aménagement (élus, ingénieurs, urbanistes, architectes, fonctionnaires...) sur l'importance de la préservation des fonctionnalités écologiques des sols.
- → éducation à tous les niveaux de la scolarisation sur le rôle clé du sol et le caractère limité des terres.
- → sensibilisation du grand public sur le rôle vital du sol.

B. Dynamiser la politique foncière et renforcer son fonctionnement démocratique

Dans l'esprit de l'article 25 de la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948, le sol, en tant que source essentielle de l'alimentation et fondements des écosystèmes dont dépendent tous les êtres vivants, doit être considéré et reconnu comme élément constitutif du patrimoine commun, aux niveaux global et local, car il est limité et parce que le bénéfice de ses fonctions vitales doit être accessible à toutes et tous.

Qui dit patrimoine commun, dit limite et obligation de préserver la ressource tant quantitativement que qualitativement, grâce à une gestion collective et partagée. Cela implique de renforcer et/ou d'établir des instances de gestion des écosystèmes à divers niveaux territoriaux, en veillant à leur cohérence et leur complémentarité.

La politique foncière et l'urbanisme concernent tout le monde. En effet, la répartition des usages des sols et des espaces impacte la qualité de vie, l'alimentation, l'habitat et les modes de déplacements, de production et de consommation, de l'ensemble de la population qui doit pouvoir s'exprimer sur ces sujets.

Pour Sylvain Grisot, urbaniste auditionné par la commission, *« l'étalement urbain est un symptôme d'un problème plus vaste, celui de la crise des ressources. On est au cœur des enjeux du siècle, et faire la ville consomme énormément de ressources naturelles, matérielles, mais aussi immatérielles, par l'espace. La construction de la ville constitue une atteinte directe aux milieux, elle induit leur fragmentation, elle participe activement à la crise climatique, par la fabrication d'acier et de béton. La forme de la ville induit les déplacements, avec la monoculture automobile.*[75] *Nous avons délégué à la voiture le soin de dessiner nos territoires ; on ne se pose plus la question de la voiture ou pas, et cela nous a permis de séparer les fonctions et de les éloigner de façon massive du centre-ville. L'espace de la rue n'est plus dédié à la vie. L'étalement urbain est le corollaire de la standardisation de la fabrication de la ville depuis 50 ans. Cela a conduit à la consommation de sols essentiellement agricoles, ce qui a des impacts sur notre résilience alimentaire. La sobriété foncière est un outil systémique, elle induit une sobriété en distances, en déplacement, en matériaux de construction. Elle nous pousse à chercher les alternatives à la consommation de sols, travailler l'usage des sols et développer des politiques publiques adéquates. L'objectif de sobriété foncière doit être le premier des objectifs, la clé de voute du système alternatif, la clé du sol, au travers de la proximité, pour penser une ville adaptative. Il faut noter que nos travailleurs essentiels n'ont toujours pas de logements. Nous devons penser une ville adaptative, en continu partout et en petites touches, la ville du quotidien, qui a rendez-vous avec l'adaptation au changement climatique, dans nos espaces publics. Nous devons résister avec une vraie résilience, aux phénomènes d'inondations, de chaleurs, d'adaptation aux transitions démographiques, aux changements de mode de travail, de vie. Nous pouvons déployer des méthodes, reprendre l'habitude de transformer tout, partout, et nous avons les outils. »*

Pour Yannick Sencébé[76] *« la gouvernance ne peut pas se penser différemment de la manière d'urbaniser,*

[75] Les infrastructures de transports liées aux logements sont la deuxième cause d'artificialisation avec 30% des surfaces - source France Stratégie

[76] Maître de conférences en sociologie à AgroSup Dijon/ UMR INRA Cesaer

la manière d'habiter l'espace, c'est-à-dire en commun. Nous devons arrêter de tout concentrer sur les grandes villes, nous appuyer sur les villes plus petites pour développer des centres de vie et imaginer des fonctions quotidiennes différentes. Outre la consommation d'espace, la concentration pose d'autres problèmes, comme le rapport à l'eau, l'eau ne peut pas être condensée là où sont concentrés les habitants. Même chose pour la question énergétique, tout cela exige des tuyaux, des réseaux. Nous devons remettre en question les manières de faire, pour ne pas consommer plus d'espace et que ce soit vivable, sans accroitre les inégalités sociales et les injustices socio spatiales. Il faut sans doute réformer certaines instances, organiser des procédures de consultation des citoyens afin de régir les concurrences d'usage. »

Si le sol est considéré comme un élément constitutif du patrimoine commun, global et local, il convient d'en renforcer la gouvernance aux différents niveaux administratifs dans l'objectif de développer des politiques territoriales créant des synergies entre les différents échelons : Etat, Régions, Départements, agglomérations, intercommunalités et communes. La politique foncière dépend à la fois d'initiatives locales et de la volonté étatique. Celle-ci doit se traduire dans des actes comme des dispositions législatives et réglementaires, mais aussi au travers des travaux d'instances s'appuyant sur des dynamiques participatives.

Dans cet objectif, différentes structures existent ou ont été récemment créées. Le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA*), établissement public sous la tutelle du ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires, accompagne l'État et les collectivités territoriales pour l'élaboration, le déploiement et l'évaluation de politiques publiques d'aménagement et de transport.* Il est avec l'IGN, l'acteur moteur de l'Observatoire de l'artificialisation des sols mis en place en 2019. Or, dans le décret de juin 2022[77], qui modifie et détaille les missions du CEREMA, le sol et le suivi de sa qualité ne sont pas mentionnés. De plus, alors que de nombreux ministères siègent au sein du conseil d'administration du CEREMA, celui de l'Agriculture n'en fait pas partie. Par ailleurs, ce ministère de l'Agriculture a installé en juin 2016, l'Observatoire des espaces naturels, agricoles et forestiers (OENAF) qui a repris les compétences de l'ancien Observatoire national de consommation des espaces agricoles (ONCEA) avec des missions élargies aux espaces forestiers et naturels et des pouvoirs théoriquement renforcés. Dans les faits, cette structure ne fonctionne pas.

PRÉCONISATION #3

Renforcer, sous l'égide du Secrétariat général à la planification écologique, les missions du CEREMA en :

- → y intégrant de manière explicite le suivi de la qualité des sols et de l'atteinte du ZAN ;
- → fusionnant l'Observatoire de l'artificialisation des sols et celui des espaces naturels, agricoles et forestiers (OENAF) ;
- → élargissant sa gouvernance au ministère en charge de l'Agriculture et à des scientifiques experts des sols.

L'absence de régulation et de planification génère des dynamiques autoalimentées porteuses de déséquilibres territoriaux et environnementaux. Ceux-ci sont renforcés par l'accentuation flagrante des inégalités sociales, notamment patrimoniales, le dérèglement climatique, la congestion urbaine et la ségrégation des territoires touristiques... Or, les outils de planification urbaine sont plus conçus pour accompagner les mouvements tendanciels et atténuer leurs effets collatéraux, que pour orienter réellement l'aménagement des territoires, que l'on pourrait vouloir

[77] Décret n° 2022-897 du 16 juin 2022 modifiant le statut du Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA)

nommer « ménagement ». La loi « Climat résilience » vise à modifier cette situation pour réduire la consommation d'espace vers un meilleur équilibre territorial et la préservation d'espaces patrimoniaux.

Pour Yannick Sencébé, *« zoner l'espace ne permet pas d'articuler les usages, au contraire cela incite à une spécialisation fonctionnelle des lieux, et encourage un rapport très conservatoire à la nature. Le zonage autorise un usage intensif et ne permet pas d'atteindre les objectifs écologiques. Nous devons revenir sur nos outils juridiques et changer d'objectifs. Dans le même état d'esprit, la gouvernance, c'est à dire qui doit et qui peut, participer à la décision, doit être modifiée pour les décisions d'organisation du territoire. L'articulation des usages sur un même lieu à l'échelle d'un quartier ou d'une commune, est possible quand on partage la décision. La bonne échelle serait les territoires de projets, c'est-à-dire les anciens pays, les pôles d'équilibre territoriaux (PETR), constitués en territoires de bassin de vie, qui ont une réalité socio démographique. Les projets alimentaires territoriaux (PAT), donnent la bonne échelle, ils se constituent sur des bassins de vie où l'enjeu foncier est connu. Par exemple, l'outil de Terre de liens Parcel, propose de réfléchir l'aménagement de l'espace par rapport à l'enjeu nourricier. Il s'agit d'associer les habitants à la décision, il existe ainsi les conseils de développement dans les pays. Les espaces de liberté sont très restreints, on assiste à une instrumentalisation de la participation, il nous faut une vraie éducation au bien commun. »*

D'aucuns considèrent que les actuels documents d'urbanisme, en particulier les SCOT qui se situent au niveau territorial le plus important, sont trop réducteurs dans leurs approches même s'ils prennent en compte différentes dimensions pour déterminer l'utilisation qui peut être faite des sols dans le périmètre considéré. En effet, ils ignorent presque totalement des enjeux essentiels comme la vie des sols, la souveraineté et la sécurité alimentaire, la lutte contre le dérèglement climatique, la préservation de la biodiversité ou encore la bonne gestion, quantitative et qualitative de l'eau. Ces différentes problématiques font pour le moment l'objet de politiques et d'outils sectorisés comme les Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE), les zones agricoles protégées (ZAP), les Périmètres de Protection des Espaces Naturels (PAEN) ou les Projets Alimentaires Territoriaux (PAT). Leurs zonages sont très hétérogènes et ils ne couvrent pas toujours l'ensemble du territoire national.

Il serait intéressant de créer un référentiel méthodologique, listant les bonnes pratiques sur la manière de prendre en compte l'enjeu du sol dans les différents outils de planification territoriale et les documents d'urbanisme. L'utilisation d'outils comme les ZAP, introduites en 1999 dans le Code rural et du PAEN, plus récemment en 2005 dans celui de l'urbanisme, mériterait par exemple une évaluation et un suivi particuliers dans ce cadre.

L'exemple des problématiques alimentaires est aussi emblématique et pourrait être transposé aux autres thèmes qui viennent d'être mentionnés.

Ainsi, les PAT qui ont été initiés par la loi d'Avenir pour l'agriculture de 2014, sont des démarches volontaires qui ont pour objectif de relocaliser l'agriculture et l'alimentation dans les territoires. En avril 2022, le ministère de l'Agriculture avait reconnu plus de 370 PAT. L'examen de ceux-ci révèle de grandes disparités, que ce soit en matière de périmètre (intercommunalité, métropole, parc naturel régional, et même département…) qu'en termes d'objectifs et d'actions mises en œuvre (soutien à l'installation d'agriculteurs, aux circuits courts, à la création d'outils de transformation (légumeries…), approvisionnement des cantines en produits locaux…) ainsi que de financement. Cela signifie que les questions alimentaires, pourtant majeures, ne sont pas traitées de la même manière et avec la même attention

selon les territoires et les acteurs locaux, les élus en particulier. Elles sont même totalement ignorées dans certains endroits sans PAT où elles ne sont prises en compte qu'aux niveaux administratifs (région et département) dans le cadre d'instances et d'outils précédemment présentés (SRADETT, CDPENAF...) qui le plus souvent n'ont qu'un rôle ou un caractère consultatif. Or les documents d'urbanisme présentent quant à eux un double intérêt : ils sont obligatoires, sauf rares exceptions, et opposables, ce qui leur confère une efficacité indiscutable. Il convient de noter à cet égard que dans certains territoires le PAT a été bâti sur le périmètre du SCOT ce qui renforce la cohérence des décisions adoptées en matière d'urbanisme avec les actions visant à favoriser la production alimentaire territorialisée. Cette structuration homogène apparaît particulièrement intéressante. Elle mériterait d'être évaluée afin d'envisager son extension, voire sa généralisation, en intégrant tous les autres enjeux territoriaux, notamment environnementaux et climatiques.

Par ailleurs, comme ils influent directement sur les conditions et la qualité de vie des habitantes et des habitants d'un territoire, l'élaboration de tels documents d'urbanisme élargis à l'ensemble des problématiques, ne doit pas relever seulement des décideurs finaux (élus et représentants de l'Etat). Il existe bien entendu des procédures réglementairement prévues, comme les enquêtes publiques, pour consulter la population. Cependant, brèves et très formalisées, elles ne permettent ni une véritable association durant la phase de conception des documents d'urbanisme ni un suivi de leur application et encore moins une évaluation de leurs effets. Des outils et des méthodes adaptées doivent donc être imaginés et utilisés dans cet objectif. Ils reposent sur la participation de l'ensemble de la société civile organisée mais aussi des habitantes et des habitants eux-mêmes. A cet égard, il convient de souligner que notre assemblée, conformément à la loi organique de janvier 2021, met en œuvre de telles démarches (convention citoyenne, plateformes participatives, ateliers territoriaux...) depuis plusieurs années. Elles pourraient être transposées au niveau territorial en les adaptant si nécessaire.

PRÉCONISATION

PRÉCONISATION #4

Faire des Schémas de cohérence territoriale (SCOT), de véritables outils de gouvernance territoriale, élaborés en concertation avec les habitants et les acteurs économiques et sociaux du territoire, intégrant notamment les enjeux essentiels que sont :

- → les usages et la protection des sols
- → la production alimentaire, via notamment les Zones agricoles protégées (ZAP) et en lien avec les Projets alimentaires territoriaux (PAT)
- → le climat, la biodiversité, la gestion de l'eau et les paysages (Périmètres de protection des espaces naturels, Trames verte et bleue, corridors de continuité écologique, Schémas d'aménagement et de gestion de l'eau...)

Veiller à la totale cohérence entre les documents d'urbanisme de l'échelon infra-territorial (Plans locaux d'urbanisme communaux et intercommunaux), et les SCOT

Les friches n'avaient pas de définition juridique précise avant 2021. Elle a été introduite dans le Code de l'urbanisme[78] : *« on entend par " friche " tout bien ou droit immobilier, bâti ou non bâti, inutilisé et dont l'état, la configuration ou l'occupation totale ou partielle ne permet pas un réemploi sans un aménagement ou des travaux préalables. »*

[78] Article L111-26

L'Observatoire de l'artificialisation distingue les friches :

- → agricoles qui résultent d'une déprise ou d'un abandon des terres ; cette déprise se distingue de la jachère, qui est la non-utilisation temporaire d'une terre ;
- → industrielles qui doivent souvent être dépolluées avant d'être reconverties et réutilisées ;
- → commerciales et tertiaires ;
- → d'habitat résidentiel ;
- → du secteur public (militaires, ferroviaires et portuaires, administratives et d'équipement).

Les friches industrielles sont essentiellement de deux natures. Il peut tout d'abord s'agir d'un terrain laissé en déshérence, soit à la suite de la mise en liquidation judiciaire de son propriétaire qui ne peut donc plus financièrement l'entretenir ou le remettre en état. Ce peut être par choix de l'industriel de délocaliser des sites, parfois malgré des fonds publics investis dans l'outil de production. Une autre situation concerne des sites abandonnés par un industriel toujours en activité, mais qui en raison notamment de leur état dégradé (pollution) ne peuvent plus être exploités sans des investissements très importants et sans s'exposer à des risques juridiques significatifs de différents ordres (responsabilité administrative, civile, voire pénale).

L'absence de définition réglementaire stricte a rendu difficile le recensement des friches. En 2020, l'Observatoire a estimé la superficie totale des friches industrielles entre 90 000 et 150 000 ha.

Par ailleurs, Philippe Billet, directeur de l'Institut de droit de l'environnement de Lyon, a mentionné l'existence du « régime des terres incultes et manifestement sous-exploitées », qui n'est actuellement pas assez utilisé, dans lequel, *« la personne publique peut imposer la mise en culture de certaines de ces terres. Il y a 2,7 millions ha recensés, soit 10 % de la SAU, ce régime autorise à contraindre un propriétaire à exploiter ou louer. Il serait possible, dans le cadre d'un PAT par exemple, de remettre en activité le dispositif »*.

Le manque des moyens des acteurs publics est souvent mis en avant, par exemple dans les Parcs naturels régionaux. Il en est de même pour l'ONF avec le processus de filialisation mis en œuvre à compter de 2023, qui pose question s'agissant du désengagement de l'Etat.

Il existe pourtant un besoin très fort d'ingénierie, d'accompagnement et de financement, notamment pour acquérir la connaissance du foncier vacant, et pour ensuite réfléchir en changeant de modèle de réutilisation et d'organisation de l'espace[79].

L'enjeu de la valorisation des friches a été souligné au cours d'un atelier spécifique, lors des Assises nationales du foncier et des territoires, qui se sont tenues les 6 et 7 octobre 2022 à Nancy. Il a aussi été relevé dans un récent avis du CESE[80]. Les friches et espaces vacants, qui sont les conséquences de l'évolution des modèles économiques actuels, constituent de véritables ressources foncières et immobilières, au regard du ZAN, du renchérissement foncier et des enjeux climatiques et de biodiversité. Le CEREMA est chargé de renforcer la capacité d'ingénierie présente sur les territoires, en mettant en place différents outils de recensement. Il s'agit notamment de découvrir des friches « invisibles » au premier regard, de donner à voir des espaces à reconvertir et de chercher les outils pour repérer les espaces vacants, par exemple en fonction de l'absence de consommation d'eau ou d'électricité. Dans un second temps, il convient de les caractériser et de connaitre leur

[79] Référence à l'atelier « Inventorier, caractériser et observer les friches et espaces vacants » des Assises nationales du foncier et des territoires des 6 et 7 octobre 2022

[80] *Le financement des investissements nécessaires pour l'avenir : enjeux et déclinaisons*, janvier 2021

potentiel de réutilisation, réactivation ou de maintien de milieu ouvert en zone dense. En effet, les friches en milieu artificialisé peuvent devenir des espaces de respiration pour la biodiversité et s'intégrer dans le réseau des Trames, verte et bleue et aussi brune. Ainsi, un Réseau des inventaires territoriaux de friches, coordonné par le LIFTI[81], a été mis en place. Le CEREMA a développé différents outils cartographiques, à destination des collectivités. Par exemple UrbanSIMUL, déployé depuis le début 2022, est une application innovante et gratuite pour doter les collectivités locales et les acteurs publics d'un outil d'analyse et d'aide à la décision, dédié à l'élaboration et la mise en œuvre de leur stratégie de sobriété foncière. UrbanSIMUL National est le fruit de dix ans de recherche et développement ainsi que d'expérimentation dans les territoires, en lien avec l'INRAE. Son objectif est d'analyser les dynamiques foncières et immobilières et d'identifier les gisements fonciers en France métropolitaine.

Dans le cadre du plan France relance, un fonds Friches a été créé en 2020. Il concerne deux types d'espaces :

- → tout terrain nu, déjà artificialisé et qui a perdu son usage ou son affectation ;
- → un îlot d'habitat, d'activité ou mixte, bâti et caractérisé par une importante vacance, ou à requalifier.

Le fonds a initialement été doté de 300 M€. Il a été ensuite abondé à deux reprises : 350 M€ en 2021, puis 100 M€ en janvier 2022. Ce sont donc à ce jour 750 M€ qui ont ainsi été consacrés au financement :

- → du recyclage des friches et à la transformation de foncier déjà artificialisé (acquisition, dépollution, démolition), dans le cadre d'opérations d'aménagement urbain. Ces projets ont été sélectionnés à l'issue d'appels à projets régionaux pilotés par les Préfets ;
- → de la reconversion de friches polluées issues d'anciens sites industriels ICPE[82] ou sites miniers, dans le cadre d'un appel à projet de l'ADEME.

Selon le ministère de la Transition écologique, les trois tranches devraient permettre de recycler plus de 3 000 ha de friches, soit entre 2 et 3,5 % seulement des friches industrielles, qui devraient, à travers plus de 1 300 projets retenus, générer plus de 6,2 millions de m² de surfaces de logements dont une large part à caractère social, plus de 4 millions de m² de surfaces économiques (bureaux, commerces, industrie…) et plus de 200 000 m² d'équipements publics.

Dans un récent rapport d'information[83], le Sénat salue la création du fonds mais regrette son caractère trop limité en soulignant que ses deux premières éditions n'ont permis que de réhabiliter 2 700 ha de friches, soit environ 5 à 10 % seulement de la superficie moyenne qui est artificialisée chaque année en France. C'est pourquoi ce rapport appelle à un élargissement du fonds « friches » pour en faire un fonds « ZAN » englobant tous les terrains susceptibles d'être aménagés sans nouvelle extension urbaine, comme les « dents creuses » en zones agglomérées.

De plus, ce fonds devrait être doté de ressources budgétaires pérennes et suffisantes, et non ponctuelles comme c'est le cas pour le moment avec la dotation du Plan de relance.

Le CESE partage et soutient à la fois cette analyse et la demande qui en découle.

---

[81] Laboratoire d'Initiatives Foncières et Territoriales Innovantes
[82] Installations classées au titre de la protection de l'environnement
[83] *Les outils financiers pour soutenir l'atteinte de l'objectif de zéro artificialisation nette* M. Jean-Baptiste BLANC au nom de la commission des finances 29 juin 2022

PRÉCONISATION

PRÉCONISATION #5

Renforcer les moyens des collectivités et acteurs publics pour mettre en œuvre la sobriété foncière, en pérennisant et abondant le « fonds friches » pour le transformer en fonds ZAN destiné à soutenir la valorisation de tous les terrains et immeubles susceptibles d'être aménagés sans extension urbaine ; ceci afin que les collectivités puissent utiliser les outils déployés par le CEREMA pour recenser, cartographier, caractériser et qualifier écologiquement et agronomiquement, les friches.

Le Code de l'Environnement[84] définit les projets qui doivent être soumis à enquête publique préalablement à leur autorisation, leur approbation ou leur adoption :

1° Les projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements exécutés par des personnes publiques ou privées devant comporter une évaluation environnementale des projets de zone d'aménagement concerté ;

- *des projets de caractère temporaire ou de faible importance dont la liste est établie par décret en Conseil d'Etat ;*
- *des demandes de permis de construire et de permis d'aménager portant sur des projets de travaux, de construction ou d'aménagement donnant lieu à la réalisation d'une évaluation environnementale après un examen au cas par cas effectué par l'autorité environnementale. Les dossiers de demande pour ces permis font l'objet d'une procédure de participation du public par voie électronique selon les modalités prévues à l'article L. 123-19 ;*
- *des projets d'îles artificielles, d'installations, d'ouvrages et d'installations connexes sur le plateau continental ou dans la zone économique exclusive ;*

2° Les plans, schémas, programmes et autres documents de planification faisant l'objet d'une évaluation environnementale en application des articles L. 122-4 à L. 122-11 du présent code, ou L. 104-1 à L. 104-3 du code de l'urbanisme, pour lesquels une enquête publique est requise en application des législations en vigueur ;

3° Les projets de création d'un parc national, d'un parc naturel marin, les projets de charte d'un parc national ou d'un parc naturel régional, les projets d'inscription ou de classement de sites et les projets de classement en réserve naturelle et de détermination de leur périmètre de protection mentionnés au livre III du présent code ;

4° Les autres documents d'urbanisme et les décisions portant sur des travaux, ouvrages, aménagements, plans, schémas et programmes soumises par les dispositions particulières qui leur sont applicables à une enquête publique dans les conditions du présent chapitre.

[84] Article L-123-2

De plus, les évaluations environnementales mentionnées au 2ème alinéa du point n°1 sont régies par l'article R-122-2 du Code de l'Environnement dressant la liste des travaux obligatoirement soumis à une telle évaluation qui donnent lieu à une étude d'impact, notamment :

*a) Travaux et constructions créant une emprise au sol au sens de l'article R. * 420-1 du code de l'urbanisme supérieure ou égale à 40 000 m² dans un espace autre que :*

- → *les zones mentionnées à l'article R. 151-18 du code de l'urbanisme, lorsqu'un plan local d'urbanisme est applicable ;*
- → *les secteurs où les constructions sont autorisées au sens de l'article L. 161-4 du même code, lorsqu'une carte communale est applicable ;*
- → *les parties urbanisées de la commune au sens de l'article L. 111-3 du même code, en l'absence de plan local d'urbanisme et de carte communale applicable ;*

*a) Travaux et constructions qui créent une surface de plancher au sens de l'article R. 111-22 du code de l'urbanisme ou une emprise au sol au sens de l'article R. * 420-1 du même code supérieure ou égale à 10 000 m² ;*

b) Opérations d'aménagement dont le terrain d'assiette est supérieur ou égal à 10 ha ;

*c) Opérations d'aménagement créant une emprise au sol au sens de l'article R. * 420-1 du code de l'urbanisme supérieure ou égale à 40 000 m² dans un espace autre que :*

- → *les zones mentionnées à l'article R. 151-18 du code de l'urbanisme lorsqu'un plan local d'urbanisme est applicable ;*
- → *les secteurs où les constructions sont autorisées au sens de l'article L. 161-4 du même code, lorsqu'une carte communale est applicable ;*
- → *les parties urbanisées de la commune au sens de l'article L. 111-3 du même code, en l'absence de plan local d'urbanisme et de carte communale applicable (…).*

Il ne s'agit donc que d'opérations d'une ampleur significative. Pour les autres projets, c'est l'Autorité environnementale (AE) qui décide *« au cas par cas »*, s'il est nécessaire ou non de réaliser une évaluation préalable. En 2021, l'AE a examiné une centaine de dossiers et a décidé dans environ la moitié des cas qu'une évaluation était nécessaire.[85] Ainsi, de nombreux projets, le plus souvent de taille limitée mais dont les emprises cumulées représentent pourtant chaque année une superficie artificialisée non négligeable, ne font l'objet d'aucun diagnostic. Au regard des objectifs affichés en matière de ZAN, cette situation n'est pas satisfaisante.

De plus, l'article 122-5 du Code de l'environnement fixe la nature des éléments qui doivent être pris en compte dans une étude d'impact dont le *« contenu est proportionné à la sensibilité environnementale de la zone susceptible d'être affectée par le projet, à l'importance et la nature des travaux, ouvrages et aménagements projetés et à leurs incidences prévisibles sur l'environnement ou la santé humaine. »*. Le 2ème alinéa dispose qu'une *« analyse de l'état initial de la zone et des milieux susceptibles d'être affectés par le projet, portant notamment sur la population, la faune et la flore, les habitats naturels, les sites et paysages, les biens matériels, les continuités écologiques telles que définies par l'article L. 371-1, les équilibres biologiques, les facteurs climatiques, le patrimoine culturel et archéologique, le sol, l'eau, l'air, le bruit, les espaces naturels, agricoles, forestiers, maritimes ou de loisirs, ainsi que les interrelations entre ces éléments »* . Le 3ème alinéa précise qu'il convient de réaliser *« une analyse des effets négatifs et positifs, directs et indirects, temporaires (y compris pendant la phase des travaux) et permanents, à court, moyen et long terme, du projet sur l'environnement, en particulier sur les éléments énumérés au 2° […]. »* Or, dans les faits, rares sont les études d'impact qui abordent l'état qualitatif des sols concernés et leurs fonctionnalités.

[85] Source : Autorité environnementale https://www.igedd.developpement-durable.gouv.fr/2021-cas-par-cas-et-decisions-rendues-a3035.html

Dans le même esprit, dans le cadre de son rapport sur l'état de la France (RAEF) 2022 et plus particulièrement du suivi de l'indicateur de l'artificialisation[86], le CESE a souligné que *« sont considérés comme artificialisés tous les espaces qui ne sont ni agricoles, ni forestiers, ni naturels. Cette définition conduit donc à ne pas prendre en compte le degré d'artificialisation et ses impacts… »*.

Enfin, un autre point de vigilance est à souligner. Il concerne les modifications de nature cadastrale qui font passer des surfaces de l'état « artificialisé » à l'état « non artificialisé » sans qu'elles aient fait l'objet d'opérations ayant réellement permis de rétablir leurs fonctions initiales. Sur la décennie en cours, elles devront être comptabilisées par le CEREMA comme étant toujours artificialisées.

PRÉCONISATION

PRÉCONISATION #6

- → Réaliser un diagnostic préalable pour tous les projets entraînant une artificialisation qui peut avoir un impact local ;
- → Prendre effectivement en compte les sols et leurs fonctions écologiques et agronomiques dans les études d'impact ;
- → Compléter l'indicateur d'artificialisation surfacique par des critères qualitatifs, de degré d'artificialisation, qui caractérisent les fonctions écosystémiques des sols, et leur importance dans la constitution des continuités écologiques, afin de pouvoir en suivre l'évolution et de déterminer les compensations écologiques à opérer en cas d'artificialisation ;
- → Analyser les surfaces renaturées avant de les requalifier comme « non artificialisées » pour vérifier que leurs sols ont effectivement retrouvé leurs fonctionnalités originelles[87].

[86] Dans le cadre du RAEF, le CESE suit l'évolution de 10 indicateurs complémentaires au PIB
[87] Cf contribution de la Commission Territoires, Agriculture et Alimentation au RAEF 2022

Par ailleurs, conformément au droit à l'information et à la connaissance, prévu par la Charte de l'Environnement en son article 7, il est indispensable que les services de l'Etat fournissent l'origine et les modalités de traitement des informations figurant dans les bases de données officielles, afin de permettre à tous les citoyens et citoyennes d'en vérifier la véracité. Ces éléments doivent être mis à disposition gratuitement car l'élaboration de ces bases de données fait l'objet de financements publics.

Pour les pollutions par exemple, le lien avec l'hydrogéologie est indispensable, d'abord pour la protection des captages d'alimentation en eau potable, majoritairement dans les nappes phréatiques, dites superficielles, d'autre part pour celle des aquifères stratégiques profonds. La cartographie SIG[88] existe depuis 1995, elle a été développée notamment par la Faculté de Rouen[89] et offerte à l'Etat pour qu'elle équipe tous les services d'urbanisme, d'incendie et de secours (SDIS), de police... Son utilisation pour recenser les sites pollués (Géorisques) ne doit pas se limiter à ceux qui sont actuellement considérés comme tels car leur définition n'est pas assez précise et ne permet pas de prévoir l'avenir. En effet des événements historiques oubliés peuvent concourir à une pollution plusieurs décennies plus tard, comme en témoignent de nombreux exemples. Ce problème de la construction du rapport à la mémoire est fondamental.

Des bases de données déjà mentionnées existent, comme BASIAS gérée par le BRGM, pour les sols pollués. Pour autant, leur ergonomie pourrait être améliorée afin que les nombreuses informations qu'elles stockent soient plus facilement accessibles et exploitables.

PRÉCONISATION

PRÉCONISATION #7

Faciliter l'accès aux bases de données de suivi de la qualité des sols, notamment les sols pollués, tout particulièrement en matière d'hydrogéologie, améliorer leur ergonomie et préciser leurs sources primaires.

C. Lutter contre l'artificialisation pour améliorer la souveraineté alimentaire, atténuer le dérèglement climatique et réussir la transition écologique

Au regard de leur vocation nourricière, toutes les terres cultivables sont et seront nécessaires pour pouvoir nourrir l'ensemble des habitants de notre pays. Parallèlement, l'ensemble des êtres vivants a un besoin vital de sols en capacité d'assurer leurs fonctions écosystémiques. De la préservation de sols « en bonne santé » dépend dès aujourd'hui la continuité de la vie sur terre. L'humanité n'a d'autres alternatives que de s'adapter en opérant des changements drastiques.

Une bonne compréhension des sols et de leur fonctionnement peut permettre une plus facile adaptation au changement climatique et peut concourir à l'atténuation de ce dérèglement, si les bonnes décisions sont prises, par exemple en gérant au niveau local les boucles fermées de cycles d'éléments (carbone, phosphore, azote ...).

[88] Système d'information géographique
[89] Professeur Yves GUERMOND, docteur en géographie

Michel Brossard, chercheur à l'IRD, souligne *« la dégradation, l'artificialisation, l'urbanisation sont des pertes de sols. Nous devons penser les choses autrement, pour ce soit durable au sens premier du terme, parce que nous sommes limités dans l'espace. Il est nécessaire de revoir ce paradigme, le sol n'est pas une ressource abondante. Nous nous sommes mis dans un schéma d'abondance et de surconsommation, qui n'est pas la réalité de fait. L'humanité doit réduire son empreinte. »*

Réussir le zéro artificialisation nette (ZAN)

Les collectivités publiques sont les gestionnaires et les garantes dans le cadre de leurs compétences, du territoire français, « patrimoine commun de la nation ». Le 1er alinéa de l'article L101-2 du Code de l'urbanisme précise que dans le respect des objectifs de développement durable, leur action en matière d'urbanisme vise à atteindre l'équilibre entre :

- *les populations résidant dans les zones urbaines et rurales ;*
- *le renouvellement urbain, le développement urbain et rural maîtrisé, la restructuration des espaces urbanisés, la revitalisation des centres urbains et ruraux, la lutte contre l'étalement urbain ;*
- *une utilisation économe des espaces naturels, la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières et la protection des sites, des milieux et paysages naturels ;*
- *la sauvegarde des ensembles urbains et la protection, la conservation et la restauration du patrimoine culturel ;*
- *les besoins en matière de mobilité..*

Cet équilibre, qui ne fait pas l'objet de critères objectifs et quantifiés, n'a jamais été précisément défini. Ainsi, la politique récemment engagée du zéro artificialisation nette (ZAN) résulte du constat d'une surconsommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers. Aussi, faire référence à une notion d'équilibre quand l'insuffisance des espaces dévolus aux écosystèmes est patente, manque de sens.

Afin que le suivi du ZAN soit fondé sur la non-altération durable de tout ou partie des fonctions écologiques d'un sol, il convient de distinguer renaturation et désartificialisation.

De plus, pour la période 2021-2031, il importe qu'une surface considérée « artificialisée » sur la base des modalités de calcul du CEREMA ne soit pas requalifiée en « non artificialisée » suite à un simple changement de nature cadastrale. Les surfaces correspondantes ne doivent en aucun cas être prises en compte dans l'approche du ZAN. Or, en l'état actuel des textes, l'artificialisation correspond à une caractérisation physique, chimique et biologique, alors que le classement en espace naturels, agricoles et forestiers (ENAF) repose sur une appréciation surfacique liée à une déclaration fiscale. Il faut donc continuer à comptabiliser à la fois les surfaces artificialisées et les surfaces ENAF qui disparaissent.

PRÉCONISATION

PRÉCONISATION #8

Revoir le code de l'urbanisme pour :

- → réécrire le 1er alinéa de l'article L101-2 du Code de l'urbanisme, en remplaçant d'une part la notion d'équilibre par celle d'articulation entre les différents enjeux visés sous ce 1er paragraphe (logement, mobilité, revitalisation des centres-bourgs, lutte contre l'artificialisation…) et, d'autre part, en précisant que cette articulation doit s'opérer dans le respect des objectifs du Zéro Artificialisation Nette ;
- → apprécier la zéro artificialisation nette sur la base de la compensation de pertes des fonctions écologiques et agronomiques des sols et non sur un différentiel de surfaces « artificialisées » « non artificialisées », qualités reposant sur des notions de couvertures et/ou d'usages des sols ;
- → préciser que la désartificialisation est atteinte lorsque les opérations de renaturation permettent de retrouver la qualité des fonctions initiales des sols et/ou de compenser les pertes de fonctionnalités des sols susceptibles d'être artificialisés, notamment en termes de réserve utile en eau, de teneur en matière organique et de richesse en biodiversité.

Pour réussir à stabiliser la concentration des GES, il faut bien sûr diminuer et à terme stopper le recours aux énergies fossiles et au ciment. Parallèlement, il faut aussi que le sol et la végétation (re)deviennent capteurs et non émetteurs de GES. La politique du ZAN, l'opération « 4 pour 1000 » qui vise à augmenter de 4 pour 1000 par an le stock de matière organique des sols, l'implantation de haies, le reboisement, l'agroforesterie, la modification des pratiques culturales…, sont des mesures à mettre en œuvre immédiatement, avec discernement et sans surévaluer les capacités de stockage offertes.

Pour limiter les problèmes lors des fortes pluies, il serait utile aussi de désimperméabiliser les surfaces de parking, une partie des trottoirs, des chaussées et des nouveaux itinéraires marchables et cyclables, ainsi que pour tous les nouveaux espaces de stationnement, de rendre obligatoire l'utilisation de matériaux non imperméables.

La séquence « éviter, réduire, compenser » (ERC) a été introduite en France par la loi du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature, elle s'adresse essentiellement aux atteintes à la biodiversité protégée. Son champ d'application ne couvre pas les fonctions écosystémiques ni la biodiversité ordinaire. Elle ne s'applique que sur les grands projets supérieurs à 4 ha. Et comme précisé plus haut, les sols ne sont pas pris en considération dans cette séquence. Elle a été complétée par la loi portant sur les objectifs du Grenelle de l'environnement du 3 août 2009 et par celle portant sur la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement du 12 juillet 2010. La loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages du 8 août 2016 a consolidé le dispositif.

Ainsi, les projets, plans ou programmes soumis à évaluation environnementale, ou les projets soumis à diverses procédures relevant du Code de l'environnement doivent respecter le schéma suivant, dans cet ordre :

- → **éviter** les atteintes à l'environnement ;
- → **réduire** ces atteintes, dans le cas où elles n'ont pu être suffisamment évitées ;
- → **compenser** ces atteintes dans le cas où elles n'ont pu être suffisamment évitées et réduites et s'il reste un impact résiduel notable.

Cet outil du droit de l'environnement devrait être mis en œuvre très en amont des projets, dans l'objectif de ne pas nuire à la vie naturelle, et notamment de ne pas détruire un sol vivant. La recherche de solutions alternatives est primordiale pour éviter les nuisances, pour réguler les impacts de l'aménagement sur la biodiversité.

Quand l'évitement n'est pas possible, les impacts sur la biodiversité et sur l'environnement doivent être réduits le plus possible. Enfin quand ces objectifs sont jugés non atteignables, des mesures de compensation sont mises en place, idéalement sur du foncier à proximité pour restaurer une nature « équivalente ». Cependant il s'avère presque impossible de véritablement renaturer un sol artificialisé pour lui permettre de retrouver ses fonctions écosystémiques. Cela exige en effet de nombreuses années, sans intervention, pour qu'il revienne à son état initial.

Stéphanie Barral, chercheure en sociologie à INRAe, a émis le constat lors de son audition, que *« souvent les surfaces restaurées sont inférieures aux surfaces artificialisées, les mesures compensatoires sont segmentées et dispersées sur le territoire. Les mesures compensatoires sont développées sans gain environnemental, quand elles le sont sur des surfaces déjà naturelles et cela pose la question du bon état des espèces dans des habitats fragmentés. »* En effet que peut vouloir dire « compensation », sur une Terre où les sols sont en quantités limités et dans un état de nature en régression générale ?

Par ailleurs, en prévision de la compensation dans le cadre de projets à venir, les collectivités sont tentées de réserver et acquérir du foncier, au détriment de potentielles installations agricoles ou artisanales.

PRÉCONISATION

PRÉCONISATION #9

Privilégier effectivement l'évitement de la dégradation du sol dans le cadre de la séquence « ERC » :

- → l'appliquer sur tous les projets dès le premier hectare et pour la biodiversité ordinaire, en considérant l'artificialisation comme un dommage majeur fait au sol ;
- → restreindre les dérogations possibles pour limiter au maximum le recours à la compensation.

Aujourd'hui, l'implantation de panneaux photovoltaïques sur des sols agricoles ou forestiers fait l'objet de nombreux débats. Des sociétés énergéticiennes démarchent des propriétaires fonciers pour trouver des espaces disponibles dans ce but.

Quelques constats s'imposent. Dans son scénario prévoyant une sortie du nucléaire en 2050 (scénario M0), RTE anticipe une capacité installée de 208 GW. Dans son scénario « sobriété » permettant de tendre vers le 100 % renouvelables en 2050, l'ADEME prévoit 92 GW pour le solaire. Par ailleurs, l'ADEME a identifié en 2015 un gisement solaire en toiture de 403 GW[90]. Le scénario RTE de 208 GW repose sur environ 80 000/100 000 ha de panneaux solaires. Au niveau des projets sur sols agricoles ou forestiers, cela nécessiterait le double de surface, sachant que les capteurs n'en occupent que la moitié. Ces 80 000 ha sont à rapporter aux 850 000 ha de surfaces de toitures et aux 2,2 Mha imperméabilisés[91], par le bitume notamment. Ainsi, l'objectif 2050 correspond à moins de 3 % des surfaces

[90] ADEME, « Un mix électrique 100% renouvelable ? », 2015
[91] Source Agreste Teruti-Lucas

de toitures et des surfaces imperméabilisées d'aujourd'hui.

Au regard de leur fonction de stockage de carbone, dont l'urgence de la préservation n'est plus à démontrer, la production d'électricité photovoltaïque ne peut prévaloir sur les usages naturels, agricoles et forestiers des espaces, d'autant qu'il existe des possibilités sur des surfaces déjà imperméabilisées. Le différentiel de coût d'installation ne peut être un critère à retenir dans la mesure où la diminution des fonctions écosystémiques, inestimable, ne peut pas être prise en compte dans ces calculs.

Autre point à considérer, et non des moindres : le renouvellement des générations en agriculture. En proposant des loyers de 2 000, voire 5 000 euros par ha/an sur plus de 20 ans, plus de 10 fois le montant des loyers agricoles, et plus du double de la valeur ajoutée agricole, les propriétaires, agricoles et forestiers, ont de fait un intérêt financier à favoriser la pose de panneaux photovoltaïques sur leurs propriétés non bâties. Cela conduit des propriétaires à ne pas louer leurs terres dans le cadre du statut du fermage et des exploitants à recourir à des prestataires de services pour l'ensemble des travaux agricoles. Laisser le marché jouer, c'est encourager la pose de panneaux photovoltaïques de façon anarchique sur tout le territoire. Le renouvellement des générations en agriculture sera encore plus difficile, le prix des terres agricoles augmentera et s'éloignera de valeurs compatibles avec l'exercice de l'activité agricole. Que ce soit pour des raisons environnementales, au sens de la loi Climat et Résilience, ou d'économies agricoles ou forestières, la pose de panneaux photovoltaïques sur ce type de surfaces est dommageable. Les projets d'agrivoltaïsme n'y peuvent être acceptés que s'ils correspondent strictement à la définition qu'en a donnée l'ADEME[92] : *« l'agrivoltaïsme qualifie le couplage d'une production voltaïque secondaire à une production agricole principale, avec une synergie de fonctionnement démontrable ».* L'installation photovoltaïque doit ainsi apporter un service en réponse à une problématique. A cet égard, il serait souhaitable que la future loi sur les énergies renouvelables, qui devrait être prochainement adoptée, reprenne fidèlement cette définition.

PRÉCONISATION

PRÉCONISATION #10

Afin de préserver les rôles écologiques, alimentaires et agronomiques des sols, réserver strictement la pose de panneaux photovoltaïques aux bâtis, aux surfaces déjà artificialisées ou dans le cadre de véritables projets d'agrivoltaïsme tels que définis par l'ADEME, c'est-à-dire qui permettent une synergie entre une production agricole principale et une production photovoltaïque secondaire.

Les commissions de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF) ont été créées par la loi d'Avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt d'octobre 2014. Elles ont remplacé les commissions départementales de consommation des espaces agricoles (CDCEA) en élargissant leur composition et leur domaine d'intervention. Un de leurs objectifs essentiels concerne la lutte contre l'artificialisation des sols : *« Cette commission peut être consultée sur toute question relative à la réduction des surfaces naturelles, forestières et à vocation ou à usage agricole et sur les moyens de contribuer à la limitation de la consommation des espaces naturels, forestiers et à vocation ou à usage agricole. Elle émet, dans les conditions définies par le code de l'urbanisme, un avis sur l'opportunité, au regard de l'objectif de préservation des terres naturelles, agricoles ou forestières, de certaines procédures ou autorisations d'urbanisme […] »*[93]. Les CDPENAF peuvent être consultées sur les documents d'urbanisme et projets d'aménagement (SCoT, PLU, cartes communales, projets d'infrastructures, demandes individuelles d'urbanisme ...).

[92] « *Caractériser les projets photovoltaïques sur terrains agricoles et l'agrivoltaïsme* » ADEME, I Care & Consult, Ceresco, Cétiac. 2021
[93] Article 25 de la LAAF introduit à l'article L112-1-1 du Code rural

Après une période de mise en place, il apparaît que les CDPENAF fonctionnent globalement bien. Pour autant, des améliorations portant sur leurs modalités de saisine et sur les conditions de leurs prises de décision pourraient être apportées pour renforcer l'efficacité de leur action.

En effet, elles sont le plus souvent amenées à se prononcer dans des délais brefs sur des projets déjà très avancés qui s'inscrivent dans des documents d'urbanisme adoptés. Leurs marges de manœuvre sont donc très réduites. Or, la loi leur permet de se prononcer plus en amont en s'autosaisissant : *« Dans le cas d'auto-saisine sur des SCoT, en sus de l'avis sur le projet arrêté, il peut être recommandé à la CDPENAF de demander à être consultée dès que la collectivité lance le débat sur les orientations du projet d'aménagement et de développement durables. L'expérience acquise montre qu'il est alors plus facile d'obtenir la réorientation de certaines options très consommatrices d'espaces.*[94] Le Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) auquel il est fait référence est un document préparatoire et constitutif du dossier du PLU ou du PLUi. Il présente le projet d'urbanisme de la commune ou de l'intercommunalité. Il vise à garantir la cohérence entre les différents documents d'urbanisme.

Il apparaît par conséquent souhaitable que les CDPENAF puissent émettre un avis lors de leur élaboration.

Par ailleurs, le Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux du ministère de l'Agriculture a produit un rapport en 2018 sur les outils destinés à lutter contre l'artificialisation. [95] Une large partie est consacrée aux CDPENAF. Le CGAAER y souligne la brièveté des délais (2 mois) dont disposent les CDPENAF pour rendre des avis sur des dossiers souvent complexes et prêts à mettre mis en œuvre. Il appelle donc à porter ce délai à 5 mois.

PRÉCONISATION

PRÉCONISATION #11

Systématiser la saisine des commissions de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF) dans le cadre de l'élaboration des documents d'urbanisme, en particulier pour les Projets d'aménagement stratégique, et les faire intervenir le plus en amont possible des projets avec un délai plus long, environ cinq mois, pour rendre leurs avis.

[94] Fiche technique relative aux objectifs et modalités de fonctionnement de la commission départementale de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF), ministères de la Transition écologiques et de l'Agriculture, juillet 2019
[95] Évaluation et propositions d›optimisation des outils concourant à la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers, rapport 17076, mars 2018

L'extension urbaine sur des espaces naturels, agricoles ou forestiers, perturbent les marchés fonciers agricoles et forestiers. L'attribution de droits à construire et d'aménagement, relève de décisions politiques prises dans l'intérêt général par les collectivités locales, voire de l'Etat, le plus souvent après enquêtes publiques. La valeur vénale des biens dépendant des droits d'usages qui y sont associés, augmente fortement lorsque ceux-ci deviennent constructibles. En moyenne le prix d'un terrain à bâtir est 13 fois supérieur à celui de la terre agricole
(5 940 euros ha pour les terres et prés libres, et 76 300 euros l'hectare pour les terrains constructibles[96] en moyenne nationale). Tant que le ZAN ne sera pas effectif, les propriétaires de biens agricoles, dont la majorité ne sont pas agriculteurs, auront objectivement un intérêt financier à l'extension urbaine. Ils bénéficient de plus-values foncières définies comme la différence entre le prix du terrain constructible et le prix de la terre agricole, prix évalué au moment de la vente (et non prix d'acquisition) ; cette « plus-value foncière » est à distinguer des plus-values immobilières calculées à partir des valeurs comptables des bilans des sociétés ou des valeurs d'entrée dans le patrimoine des particuliers. Certains propriétaires continueront de développer des stratégies pour tenter de récupérer tout ou partie des plus-values foncières, en retirant par exemple des terres de la production agricole, créant des friches agricoles périurbaines, dans l'espoir d'un classement en zones urbaines, et/ou en intervenant directement ou indirectement pour une modification des documents d'urbanisme en leur faveur. De plus, les terres agricoles susceptibles d'un changement d'usage s'échangent sur le marché foncier à des prix d'autant plus élevés, d'autant plus éloignés des prix agricoles, que la probabilité de changement d'usage des sols est rapprochée dans le temps. Ces hausses de prix bien avant les changements d'usages espérés viennent renchérir les valeurs foncières agricoles rendant encore plus difficile l'accès au foncier pour les agriculteurs.

Ainsi, les perspectives de plus-value foncières viennent perturber l'activité agricole par le retrait de certaines surfaces de l'activité agricole et par le renchérissement même des valeurs foncières agricoles.

Les dispositions actuelles de taxation et d'imposition des plus-values foncières, si elles diminuent l'intérêt de telles opérations pour les propriétaires, ne sont cependant pas suffisamment dissuasives.

Il existe tout d'abord la taxe forfaitaire sur la cession à titre onéreux de terrains nus qui ont été rendus constructibles du fait de leur classement[97] (TFTC). Il s'agit d'une taxe locale facultative dont les communes et les EPCI peuvent décider de la mise en place, sur délibération notifiée au préfet, dans une zone urbaine ou à urbaniser. En 2019, moins de 7 000 communes l'avaient instituée effectivement. Elle s'applique aux personnes physiques, aux sociétés ainsi qu'aux groupements, soumis à l'impôt sur le revenu, lors de la première cession postérieure au classement. Elle est acquittée par le cédant au taux fixe de 10 %, son assiette correspondant à la différence entre le prix de vente du terrain et son prix d'acquisition stipulé dans les actes, actualisé en fonction du dernier indice des prix à la consommation publié par l'Insee.

La seconde taxe, nationale donc non facultative, concerne la cession à titre onéreux de terrains nus. Elle est aussi appelée taxe de lutte contre l'artificialisation des terres agricoles[98]. Elle a été instaurée par la loi de Modernisation de l'agriculture de 2010 puis modifiée par la loi d'Avenir de 2014. Son montant est affecté à un fonds destiné au financement de mesures en faveur de l'installation et de la transmission en agriculture. Son assiette est la même que celle de la précédente mais son taux est progressif en fonction de l'ampleur de la plus-value réalisée. Il n'y a pas de taxation si le différentiel de prix est inférieur à x10 du prix d'acquisition actualisé ou si le prix de vente est inférieur à 15 000€. Son taux est de 5 % pour la partie de plus-value correspondant jusqu'à 30 fois le prix initiale actualisé, et de 10 % au-delà.

[96] Source FnSAFER données 2021
[97] Article 1529 du Code général des impôts
[98] Article 1605 nonies du Code général des impôts

En outre, l'assiette de la taxe fait l'objet d'un abattement progressif au-delà de la huitième année de détention suivant la décision de classement en constructible à hauteur de 10 % par an, ce qui signifie que la vente d'un terrain qui a été classé constructible et conservé pendant au moins 18 ans dans le patrimoine du cédant, ne donne pas lieu à taxation en raison de l'absence évidente d'opportunisme de cette vente.

Ainsi dans le cas de la vente 287 000 € d'un terrain rendu constructible moins de 8 ans auparavant, dont le prix d'acquisition actualisé est de 7 000 €. Le calcul sera le suivant :

- → Assiette de la taxe 280 000 (287 000 – 7 000) ;
- → Rapport entre le prix de cession et le prix d'acquisition actualisé 41 fois ;
- → Montant de la taxe (210 000 X 0,05) + (70 000 x 0,10) = 17 500 € ;
- → Solde de la plus-value pour le cédant : 280 000 - 17 500 = 262 500€ ;
- → Comme les deux taxes sont cumulatives, si la taxe communale existe, elle s'élèvera à 28 000 €, le gain sera donc ramené à 234 500 € ;
- → Il faut ajouter l'impôt sur le revenu qui s'applique sur ces plus-values avec un taux de 19 %, et de 17,2 % pour les prélèvements sociaux, soit un montant total de 36,2 %, soit un montant dépassant légèrement 100 000€. Toutefois, lorsque le bien cédé est détenu depuis plus de cinq ans, la plus-value est diminuée d'un abattement dont le montant diffère selon qu'il s'agit de calculer l'impôt sur le revenu ou les prélèvements sociaux[99] ;
- → Au total, le gain pour le vendeur excédera donc 130 000€ dans un exemple très courant, des plus-values correspondant à une multiplication du prix initial par plusieurs centaines, voire mille, étant fréquentes dans des zones à pression foncière.

Avec l'instauration de la TFTC, le taux de prélèvement global avoisine les 50 % du prix de vente, sans tenir compte des dégrèvements liés à de longues durées de détention. Ce pourcentage ne constitue pas un niveau confiscatoire que le Conseil constitutionnel établit à environ 70 %, et encore moins dissuasif. .

Majorer le montant des prélèvements sur les plus-values découlant de la vente de terrains rendus constructibles, présenterait par conséquent un double avantage : rendre beaucoup moins attractives ce type d'opérations pour les propriétaires et permettre de financer des actions d'intérêt général s'inscrivant dans la mise en œuvre du ZAN (valorisation de friches, études en matière d'urbanisme réalisées par les collectivités, accompagnement d'installation de nouveaux agriculteurs...). Le produit de ces taxes doit faire l'objet d'une gestion au niveau national et d'une redistribution locale, pour éviter que les collectivités territoriales soient incitées à faire de l'extension urbaine pour alimenter leurs propres budgets.

Il est à noter que dans les années 1960, les zones d'aménagement différé ont été créées pour éviter de perturber les marchés fonciers agricoles. Aux Pays-Bas, avant de nouvelles mesures libérales, les collectivités achetaient les terres agricoles au prix de référence agricole.

[99] Pour l'impôt sur le revenu, l'abattement est de 6 % pour chaque année de détention au-delà de la 5ème et jusqu'à la 21ième et de 4 % au titre de la 22ième année de détention. Pour les prélèvements sociaux, l'abattement est de 1,65 % pour chaque année de détention au-delà de la 5ième et jusqu'à la 21ième, de 1,60 % pour la 22ième année de détention et de 9 % pour chaque année au-delà de la 22ième

PRÉCONISATION

PRÉCONISATION #12

Renforcer le dispositif de taxation des plus-values réalisées lors de la vente de terrains rendus constructibles pour favoriser l'atteinte du ZAN :

- → Systématiser l'institution dans toutes les communes, de la taxe forfaitaire sur la cession à titre onéreux de terrains nus qui ont été rendus constructibles du fait de leur classement (TFTC) ;
- → Majorer son taux ainsi que celui de la taxe de « lutte contre l'artificialisation des terres agricoles » pour parvenir à un montant de prélèvement global d'environ 70% en prenant en compte l'impôt sur le revenu ;
- → Limiter les dérogations quant à l'application de ces taxes ;
- → Créer un fonds national d'un montant au moins équivalent à ces recettes fiscales, destiné notamment à la réhabilitation ou à la réutilisation d'espaces artificialisés et à l'accompagnement et la mise en œuvre de l'ingénierie d'urbanisme par les collectivités.

Expression d'un dissensus

Les groupes Agriculture, Artisanat et Professions libérales, Coopération et Entreprises sont opposés au renforcement proposé du dispositif de taxation des plus-values réalisées lors de la vente de terrains rendus constructibles, visant en particulier à porter le niveau de prélèvement à 70 %.

Conscients de la nécessité de préserver les terres agricoles et de lutter contre leur artificialisation, nos groupes actent le fait que la fiscalité est un levier important. À ce titre, ils considèrent que les dispositions actuelles de taxation et d'imposition des plus-values foncières sont déjà dissuasives et diminuent l'intérêt de telles opérations pour les propriétaires.

Ils peuvent envisager la généralisation de la Taxe forfaitaire prélevée par les communes en raison de son adaptation aux besoins de chaque territoire. En revanche, ils estiment que les conditions de faisabilité et d'acceptabilité d'une refonte globale du dispositif ne sont pas réunies.

En effet, les effets d'une telle refonte assortie d'une majoration significative des taux ne peuvent se concevoir indépendamment d'une vision globale de l'ensemble des fiscalités concernées qu'elles soient agricole, foncière, locale, patrimoniale ou de revenus personnels ou professionnels.

Ces conditions n'étant pas réunies, il n'est pas établi que la taxation envisagée réponde aux objectifs souhaités. Par ailleurs, tant sur son niveau envisagé (70 %) que sur son principe (égalité devant l'impôt) elle pose des problèmes de légalité non expertisés.

La fiscalité directe locale comprend actuellement quatre taxes principales (la taxe d'habitation en cours de suppression pour les résidences principales, la taxe foncière sur les propriétés bâties, la taxe foncière sur les propriétés non bâties, la contribution économique territoriale) et des taxes annexes ou assimilées (imposition forfaitaire des entreprises de réseau, taxe sur les surfaces commerciales…).

Destinée à alimenter les budgets des collectivités territoriales et de certains établissements publics et organismes, la fiscalité locale repose principalement sur la valeur locative cadastrale, c'est-à-dire le loyer théorique annuel qu'un immeuble serait susceptible de produire, dans des conditions normales, à une date de référence. C'est sur cette base, en prenant parfois en compte d'autres éléments, que sont calculés les montants de chacun des impôts directs locaux.

Il existe d'autres taxes directement liées à l'urbanisme et au logement parmi lesquelles :

- taxe d'aménagement (TA) perçue par la commune et le département[100] et due lors d'opérations de construction, reconstruction ou agrandissement de bâtiments nécessitant l'obtention d'une autorisation d'urbanisme (permis de construire ou d'aménager, autorisation préalable) ;
- taxe sur le logement vacant (TLV), dans certaines communes situées en zone considérée comme tendue, qui doit être acquittée par les propriétaires de logements inoccupés depuis au moins 1 an.

La fiscalité directe locale constitue par conséquent à la fois une part importante des ressources financières des collectivités, qui disposent de marges de manœuvre importantes s'agissant de la fixation des taux, mais aussi un outil puissant au service des politiques territoriales d'aménagement et d'urbanisme. Or, la plupart de ses composantes ont été instituées et le cas échéant adaptées antérieurement à la mise en place du ZAN. Il convient par conséquent d'examiner attentivement les dispositifs fiscaux actuels pour s'assurer qu'ils répondent à l'objectif de la frugalité foncière et de la réduction de l'imperméabilisation des surfaces afin de parvenir à une véritable « fiscalité ZAN ».

Comme le note le rapport de France Stratégie de juillet 2019[101], pour favoriser la densification, la rénovation et le recyclage urbains, des outils réglementaires ou fiscaux existent. Ils doivent être accompagnés d'une gouvernance dédiée. *« Afin de réduire l'impact des nouvelles constructions sur l'artificialisation, les outils réglementaires sont les plus susceptibles d'avoir un effet de grande ampleur. Un ajustement des outils fiscaux pour éviter les incitations à l'artificialisation pourrait utilement les compléter. Plusieurs mesures sont possibles :*

- *imposer une obligation de densification par l'instauration dans les PLU i) d'un plancher de densité, c'est-à-dire d'un coefficient d'occupation des sols minimal ; ii) d'un taux plancher de renouvellement urbain dans chaque commune pour les constructions nouvelles. Ce plancher serait vérifié annuellement, via le suivi des permis de construire, et des sanctions administratives pourraient être envisagées a posteriori ;*
- *exclure de l'éligibilité au dispositif Pinel et au prêt à taux zéro les constructions sur des terres non artificialisées ;*
- *exonérer totalement de taxe d'aménagement les projets qui ne changent pas l'emprise au sol du bâti (surélévation, rénovation, reconstruction). »*

[100] Et par la Région en Ile-de-France seulement
[101] « Objectif Zéro artificialisation nette » : quels leviers pour protéger les sols ? »

Dans un avis de 2018[102], le CESE avait déjà appelé à revoir la fiscalité locale sans toutefois mettre un accent particulier sur le financement de certaines politiques publiques : *« Le système de fiscalité locale, est aujourd'hui inadapté. Les modifications qui lui ont été apportées au cours des dernières décennies n'auront pas suffi pour qu'il trouve l'efficience attendue d'un système moderne, dont l'objectif reste de financer le fonctionnement des politiques et services publics d'intérêt général, en permettant un traitement solidaire des territoires et de leurs habitants. Les successions accélérées des réformes partielles, la multiplication des correctifs (péréquation, compensation…) et la part croissante des dotations de l'État dans les ressources des collectivités territoriales, réduisent leur autonomie fiscale sans leur garantir pour autant l'autonomie financière, corollaire indispensable à l'exercice de la démocratie locale. Il faut donc réformer en profondeur et de manière concertée, en s'appuyant sur une évaluation complète et contradictoire du système actuel, seule à même de produire une appréciation partagée. »*

PRÉCONISATION

PRÉCONISATION #13

Examiner l'ensemble de la fiscalité locale afin de mesurer son efficacité actuelle pour atteindre le ZAN et, au-delà de cet objectif quantitatif, pour préserver les qualités écologiques et agronomiques des sols ;

Procéder aux adaptations nécessaires, en s'inspirant des mesures proposées par France Stratégie, pour inciter à la réutilisation de surfaces déjà artificialisées, notamment les friches industrielles, dissuader l'imperméabilisation d'espaces non bâtis et encourager les pratiques productives garantes d'une préservation qualitative des sols.

[102] Pour une réforme globale de la fiscalité locale, avril 2018

De nombreux rapports ont été produits sur la politique du Zéro artificialisation nette, avant qu'elle soit intégrée dans la Loi Climat et résilience du 22 août 2021. Celui de France Stratégie, déjà mentionné, est particulièrement riche d'enseignements. Son résumé souligne qu' *« atteindre l'objectif 'zéro artificialisation nette' appelle des mesures ambitieuses. Au premier rang desquelles : modifier les règles d'urbanisme pour favoriser le renouvellement urbain et la densification de l'habitat, et renaturer les espaces artificialisés laissés à l'abandon »*. Pour, Julien Fosse, l'auteur de ce rapport qui a été auditionné par la Commission : *« l'artificialisation des terres et les dynamiques de construction s'appuient pour l'essentiel sur les différentiels de prix des terres entre : i) les terres agricoles ou forestières et les terrains constructibles ; ii) le foncier bâti et non bâti ; iii) la périphérie et le centre-ville… le développement d'une ville se traduisant par une croissance différenciée, notamment guidée ou incitée par les dispositifs fiscaux et les instruments de planification mis en œuvre localement. Les propriétaires d'espaces agricoles et forestiers occupent une place essentielle puisqu'ils peuvent ou non vendre leurs parcelles pour des usages non agricoles. La différence de prix entre les terres agricoles et les terres urbanisables constituent la principale incitation. En effet, la valeur de l'hectare agricole en France est parmi les plus basses d'Europe occidentale, ce qui s'explique notamment par l'encadrement réglementaire du prix du fermage. Le prix d'un hectare de terres agricoles en France est d'environ 6 000 euros aujourd'hui, alors qu'il se situe entre 10 000 et 20 000 euros en Italie, en Angleterre, au Danemark et en Allemagne, et qu'il atteint 50 000 euros aux Pays-Bas.*

La sous-exploitation des logements privés ou tertiaires contribue à la demande de logements neufs, donc indirectement à l'artificialisation. En 2015 en France, 2,8 millions de logements étaient vacants, soit 8 % du parc de logements selon l'Insee[103]*. Cette part n'a cessé de progresser depuis la fin des années 1990 (6,9 % en 1999 et 7,2 % en 2010). Le développement des résidences secondaires occupées par intermittence dans l'année – qui explique notamment l'artificialisation des terres observée sur certaines zones littorales exposées à de vastes programmes de construction – pourrait constituer un élément aggravant.*

La vacance des locaux tertiaires est pour sa part liée à l'inadéquation entre l'offre et la demande. Elle s'explique également de manière structurelle, du fait de la rotation du parc immobilier et de l'influence du marché, notamment pour ce qui relève de la spéculation appliquée aux bureaux. Le prix de l'immobilier commercial connaît en effet une hausse constante en France, quel que soit le secteur concerné, depuis vingt ans. »

Philippe Billet avait lors de son audition présenté l'exemple suisse (voir encadré), en précisant que la souveraineté alimentaire est inscrite dans la constitution suisse. *« Dans cet exemple, l'intérêt social commun prédomine sur l'intérêt du propriétaire, la communauté d'usage prime et permet un usage dirigé du sol, pour penser de façon commune, dans l'intérêt de la production. Ainsi faire du sol un bien commun ne détruit pas la propriété, la personne publique peut gouverner l'usage du sol, pour la protection de la terre et de la production. »* Benoît Grimonprez, juriste spécialiste de droit rural, propose d'adapter la notion de *« Transpropriation » développée par François Ost*[104]*, à la propriété du sol : « transpropriation, détacher*

[103] Insee (2018), « 374 000 logements supplémentaires chaque année entre 2010 et 2015. La vacance résidentielle s'accentue », Insee Première, n° 1700, juin.
[104] Juriste, professeur émérite à l'université Saint-Louis de Bruxelles, philosophe du droit

la propriété de l'usage, sur la question des services écosystémiques, et de la relation entre la qualité du sol et sa capacité de produire. La capacité de produire appartiendrait à la nation, et le propriétaire garde la capacité de cultiver, cependant la nation pourrait lui imposer un certain nombre de conditions, puisqu'il n'a pas la propriété des fonctions des sols. Il s'agit d'aller vers un commun plus rationalisé, une approche plus fonctionnelle et moins utilitaire, en faveur d'une meilleure répartition entre les fonctions sociales humaines et non humaines, écosystémiques. Il s'agit de coordonner les différentes fonctions des sols, agricoles, alimentaires, énergétiques, infrastructures de transports, et d'articuler les prérogatives des propriétaires privés avec les autres usagers du sol. La question des zones de captage d'eau potable est flagrante, est-ce qu'en tant que propriétaire, j'ai le droit de perturber les régimes d'infiltration. On assiste à une dissociation entre la capacité de filtration et la propriété du sol et à une approche de répartition par usage et non par surfaces. »

Lutte contre l'artificialisation : l'exemple suisse[105]

→ Au niveau confédéral

Un plan sectoriel est mis en œuvre depuis 1992 pour identifier et sanctuariser les sols considérés comme de bonne qualité agronomique, afin de sécuriser l'approvisionnement alimentaire du pays. Un objectif fédéral de limitation à 400 mètres carrés de la surface d'habitat et d'infrastructure par habitant est également défini. Le Conseil fédéral a la possibilité d'interdire des aménagements sur certaines surfaces particulièrement sensibles pour les protéger.

→ Au niveau cantonal

Chaque canton doit maintenir les surfaces dites d'assolement, c'est-à-dire une fraction de la surface de terre cultivable déterminée à l'échelle nationale. Pour faire respecter ces dispositions, l'administration fédérale dispose de pouvoirs coercitifs.

Les cantons doivent intégrer dans leurs plans directeurs la surface ouverte à l'urbanisation, en cohérence avec les directives établies au niveau de la Confédération. Ces plans doivent mentionner la manière dont ces surfaces sont réparties et coordonnées à l'échelle régionale et justifier précisément leur existence. Ils doivent également définir une stratégie de limitation de l'extension du tissu urbain. Ces plans doivent être approuvés par le Conseil fédéral. Si tel n'est pas le cas, les cantons ne pourront plus établir de nouvelles zones constructibles, à moins d'en assurer la compensation intégrale et immédiate. Ces plans directeurs cantonaux doivent respecter les plans sectoriels établis à l'échelle nationale. Ils s'imposent aux plans élaborés par les communes.

Les cantons doivent mettre en place un système de compensation des mesures d'aménagement du territoire, incluant une taxe d'au moins 20 % sur les bénéfices liés au classement en terrain à bâtir, portant a minima sur les plus-values réalisées, et des indemnisations. Le produit de cette taxe doit être employé au financement de mesures de préservation des surfaces agricoles.

→ Au niveau communal

Les communes élaborent des plans d'affectation du sol, approuvés par les cantons. Ces plans doivent respecter les plans sectoriels établis à l'échelle nationale. Les constructions décidées par les communes sont soumises à l'approbation des cantons. Ces derniers peuvent imposer des critères de densité minimale ou refuser certaines constructions en zone agricole s'ils ne les considèrent pas nécessaires. Depuis le 1er janvier 2016, il est interdit de construire des résidences secondaires dans les communes où elles représentent plus de 20 % des logements (disposition de rang constitutionnel). Des mesures spécifiques à l'immobilier professionnel vacant existent : dans les zones concernées, les cantons peuvent refuser d'accorder des permis de construire de nouveaux bureaux et mettre en place des incitations à vendre ou convertir en logements ces surfaces.

[105] Direction générale du Trésor (2016), Développement urbain et gestion économe des espaces agricoles, naturels et forestiers. Analyse comparative dans 8 pays, février. Dans le Rapport de France Stratégie 2019

Le « Zéro artificialisation nette » est un objectif à 2050 fixé par la loi Climat et résilience du 24 août 2021. Elle demande d'abord aux territoires de baisser de 50%, entre août 2021 et août 2032, la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers. Elle pose également un principe général d'interdiction de création de nouveaux centres commerciaux qui entraîneraient une artificialisation des sols.

Cette intégration dans la Loi de l'objectif du ZAN, est à saluer. Or, alors que l'urgence est indéniable, le calendrier de réalisation de cet objectif ambitieux est remis en cause par des élus qui demandent un moratoire. Pour autant, de nombreuses collectivités ont bien compris qu'il s'agit d'agir vite, en conscience et en responsabilité et elles œuvrent déjà dans ce sens.

Les SRADETT doivent désormais décliner au niveau régional les objectifs de moyen et long terme de lutte contre l'artificialisation doivent être déclinés entre les différentes parties. Les SCOT sont associés à cet exercice. Les SRADETT complétés devront entrer en vigueur dans un délai de 2 ans à compter de la promulgation de la loi (soit avant le 21 août 2023). Le décret d'application précise quels projets d'aménagements, d'infrastructure et d'équipements publics ou d'activités économiques d'intérêt général majeur et d'envergure nationale ou régionale, pour lesquels la consommation ou l'artificialisation des sols induite est prise en compte dans le plafond déterminé au niveau régional sans être déclinée entre les différentes parties du territoire.

Cet objectif d'une diminution de moitié d'ici 2031 par rapport à ce qui a été artificialisé au cours des 10 dernières années, pourrait être une prime aux « mauvais élèves » qui l'ont beaucoup fait précédemment. Cela ne valorise pas les efforts déjà consentis par certaines collectivités vertueuses qui ont été économes en foncier durant la période de référence. Certaines communes rurales ont besoin d'installer des artisans, des activités, des logements, sans disposer de friches et d'espaces vacants disponibles. Des équilibres sont à trouver sur les territoires afin de stopper la métropolisation et les flux qui l'accompagnent. La mise en œuvre de cette mesure de division par 2 des surfaces artificialisées ne doit donc pas se faire au niveau communal ni au niveau des SCOT. Il apparaitrait plus équitable de permettre aux communes et aux territoires de SCOT ayant peu artificialisé par le passé, de bénéficier d'une priorité en la matière, sous réserve que leurs projets soient pleinement justifiés.

PRÉCONISATION

PRÉCONISATION #14

Au regard de l'urgence environnementale, respecter absolument le calendrier de mise en œuvre du ZAN en procédant au plus vite à la révision des documents d'urbanisme ; établir un point d'étape dès 2026, par SRADETT, pour que les collectivités puissent mettre en œuvre des mesures correctives sur la période 2026-2031. Accompagner les opérateurs économiques des territoires à la réalisation de ces objectifs et ne pas pénaliser les collectivités précédemment économes en foncier, dans l'application de l'objectif de réduction de 50 % des surfaces pouvant être artificialisées d'ici 2030, les SRADETT qui doivent rester les documents de planification de référence, devant permettre d'assurer un rééquilibrage entre les territoires.

Renforcer la souveraineté alimentaire et la création de valeur dans les territoires, favoriser le renouvellement des générations, dans tous les secteurs d'activité

Dans son référé du 28 juillet 2020 relatif à la politique foncière[106], la Cour des comptes *« souligne que l'importance des enjeux ne s'accommode plus du statu quo »*, et préconise *« une régulation plus efficace du marché foncier agricole »*.

Au niveau européen, il existe un consensus pour privilégier la souveraineté alimentaire et renforcer la sécurité alimentaire, préserver le modèle agricole familial, notamment orienté vers la polyculture élevage, et assurer le renouvellement des générations, dans tous les territoires. En France, on constate un écart significatif entre ces objectifs et les faits observés.

En effet, les systèmes de production qui dégagent le moins de valeur ajoutée à l'hectare, comme les grandes cultures intensives, occupent de plus en plus de surface. Ce phénomène amplifie la dégradation de la balance commerciale et le recul de l'emploi, en agriculture.

De plus, certaines filières comme les fruits et légumes, sont de plus en plus importatrices faute de pouvoir satisfaire la demande par la production nationale. L'éloignement est de ce fait sans cesse croissant entre les lieux de production et de consommation.

Pour inverser ces tendances, il convient de rechercher une allocation optimale du foncier agricole en fonction de critères et d'objectifs tels que la valeur ajoutée des productions, leur intensité en emploi, leur contribution au développement de l'agroécologie et la capacité à assurer le renouvellement des générations en agriculture, lequel suppose qu'il y ait plus d'arrivées que de départs. Au cœur de ces différentes problématiques, figure la question de la limitation de la taille maximale des surfaces exploitées par actif agricole, dont une traduction consiste à faire en sorte que les agrandissements au-dessus de la surface agricole utile régionale moyenne (SAURM) ne puissent s'opérer.

Or, à l'heure actuelle, le dispositif des équivalences à la surface utile agricole régionale, déterminé par le SDREA, n'empêche pas la poursuite de la concentration foncière notamment en ce qu'il est imparfaitement adapté au fait sociétaire et au fractionnement des entités gestionnaires qu'il autorise : une même entité économique peut être artificiellement scindée en 2, 3, voire plus, structures administratives qui chacune dépose une demande de paiement d'aides communautaire, bénéficiant ainsi chacune de l'aide aux premiers hectares. Les appareils statistiques et opérationnels de distribution des aides, doivent rapidement être améliorés pour mieux identifier les opérations de concentration foncière et mieux répartir les aides.

Plus globalement, il convient de revoir le principe de base qui sous-tend aujourd'hui les schémas directeurs régionaux des exploitations agricoles (SDREA) et la politique des structures : assurer un revenu minimal aux candidats indépendamment de leur système de production. En effet, actuellement, compte tenu du dispositif de coefficients d'équivalence entre systèmes de production, les candidats qui dégagent le moins de valeur ajoutée à l'hectare sont dotés de plus d'hectares.

[106] « Les leviers de la politique foncière agricole »

Le SDREA, qui devrait être compatible et même en synergie avec le SRADDET, doit favoriser la mise en œuvre des volets fonciers des PAT. Sa révision permettra aux instances chargées de la régulation foncière (CDOA et SAFER) d'opérer dans un nouveau cadre pour mieux réguler les marchés fonciers : achats de biens immobiliers agricoles, cessions de parts sociales de personnes morales détenant des droits d'exploiter des biens agricoles et locations de biens agricoles.

PRÉCONISATION

PRÉCONISATION #15

Réviser les SDREA pour donner la priorité aux projets agricoles qui s'inscrivent dans la transition écologique et la souveraineté alimentaire des territoires, créateurs d'emplois de qualité en quantité suffisante, et de valeur ajoutée à l'hectare, et abaisser les seuils de déclenchement des contrôles pour l'obtention des autorisations d'exploiter en deçà de la surface moyenne par actif.

L'installation de nouveaux agriculteurs et agricultrices en nombre suffisant est un défi majeur en termes de sécurité et de souveraineté alimentaire ainsi que de vie et d'activités dans les territoires ruraux. Les difficultés qu'ils rencontrent pour accéder au foncier nécessaire s'ils sont non issus du milieu agricole (NIMA) c'est-à-dire s'ils ne reprennent pas la ferme familiale, constituent un obstacle souvent insurmontable. Le CESE a consacré en 2020 un avis à cette problématique centrale pour l'avenir de l'agriculture française.[107] Parmi les solutions susceptibles d'être mises en œuvre figurent le portage foncier, qui peut se concrétiser de façon temporaire ou bien sur le long terme.

Sur le court terme, il s'agit d'un système d'acquisition progressive, qui s'appuie sur la SAFER, et avec l'aide financière d'un ou de plusieurs partenaires comme la Région, le Département, une coopérative, une banque. Le stockage temporaire permet l'installation et l'acquisition à terme de tout ou partie de la ferme, tout en laissant au nouvel agriculteur le temps de rassembler les fonds nécessaires. La SAFER acquiert les terres et/ou la ferme et les loue au nouvel agriculteur dans le cadre d'une convention d'occupation précaire de 5 ans, renouvelable dans certaines conditions. Les loyers, indexés sur le barème départemental du fermage, viennent en déduction du prix d'acquisition au moment du rachat par le jeune agriculteur au prix initial, déduction faite des frais financiers de portage qui sont pris en charge. Ce dispositif permet de différer l'investissement sur le foncier et ainsi d'alléger l'endettement au moment de l'installation, sachant que le montant du capital initial nécessaire peut souvent s'avérer rédhibitoire pour la concrétisation du projet. Il permet aussi d'éviter dans une certaine mesure la spéculation sur la valeur des terres agricoles. Il convient par conséquent de le développer grâce à l'implication de nouveaux partenaires ou la création de nouveaux dispositifs comme l'a déjà préconisé le CESE[108].

Des structures de portage foncier sur le long terme séparent la propriété (patrimoniale) de l'usage (économique), favorisent la transmission avec la location et la protection par statut du fermage, évitent le recours à l'emprunt pour le foncier, et par ailleurs portent des actions environnementales notamment la protection du sol. Ces démarches limitent la spéculation sur la terre. C'est ce que font Terre de Liens, avec l'épargne citoyenne, les GFA/SCI mutuels et les initiatives foncières citoyennes en général.

[107] « Entre transmettre et s'installer, l'avenir de l'agriculture ! » juin 2020
[108] « La bonne gestion des sols agricoles : un enjeu de société » mai 2015

PRÉCONISATION

PRÉCONISATION #16

Développer des structures de portage foncier, soit en portage temporaire soit en portage sur le long terme, en s'appuyant sur :

- → /des investisseurs publics, notamment des collectivités territoriales, et institutionnels
- → /des structures privées de portage foncier, non spéculatives et à but non lucratif, gérées de manière démocratique et participative, dotées d'une gouvernance participative et inclusive intégrant des paysans usagers et des acteurs du territoire, favorisant la transmission et la transition agroécologique ; accorder des avantages fiscaux aux citoyens qui investissent dans ces structures.

Le financement de la politique des structures agricoles qui encadre le droit d'exploiter des terres agricoles, doit être assuré par tous les citoyens et notamment les urbains. En effet, la ville, fondamentalement liée aux espaces ruraux pour son approvisionnement alimentaire, a besoin d'une campagne qui préserve les écosystèmes.

Pour assurer le renouveau de cette politique, il convient de renforcer les services administratifs et les autres structures notamment les SAFER, qui contribuent à sa mise en œuvre, et de les doter d'outils performants. En effet, il est anormal et paradoxal que les grosses opérations contribuant à la concentration des terres, permettent aux SAFER qui les réalisent d'assurer leur équilibre financier. En d'autres termes, la diminution continuelle des subventions aux SAFER puis leur quasi-disparition, les a poussés à mettre en place des modèles économiques où les marges sur des opérations importantes, qui d'ailleurs peuvent déroger au schéma régional des structures, permettent de financer des opérations plus qualitatives.

Dans un exemple très récent, l'intervention d'une SAFER a permis le transfert d'une unité de production de 2 100 ha, composée de 12 SCEA[109].

De plus, nombre d'agrandissements s'opèrent car la SAFER n'arrive pas à stocker ou faire stocker des biens immobiliers en attente de la finalisation d'un projet pour installer ou pour agrandir des exploitations plus petites. Certaines exploitations, composées de diverses entités productives, ou ne correspondant pas aux attentes des candidats à l'installation, devraient pouvoir être démembrées pour installer plusieurs exploitants. Les SAFER doivent pouvoir effectuer cette mission de stockage et de réaménagement de terres et de fermes libérées, durant une période de 5 ans comme la loi le leur permet, pour mieux accompagner les transitions parfois longues et complexes, entre la cessation d'activité et la reprise dans le cadre d'une ou plusieurs installations.

Le fonctionnement et le financement des SAFER ont fait l'objet de plusieurs rapports. Ainsi dans un référé de 2020[110], la Cour des Comptes relève que *« les chiffres plaident en faveur d'une orientation plus affirmée de l'activité des SAFER et de leurs interventions, à la fois en termes de prise de marché mais aussi en termes d'attributions sur des zones ou des opérations présentant des enjeux particuliers en matière agricole, environnementale ou de développement rural. Pour ce faire, les PPAS[111] qui lient l'État et les SAFER doivent exposer de*

[109] SCEA : société civile d'exploitation agricole
[110] *Les leviers de la politique foncière agricole*, 28 juillet 2020
[111] Programmes pluriannuels d'activités

manière plus claire la stratégie d'intervention des SAFER dans leur région. L'État et le réseau des SAFER doivent aussi renforcer le contenu et le suivi des cahiers des charges, dont sont assorties les opérations d'intermédiation foncière, en intégrant des prescriptions environnementales et culturales qui restent peu mobilisées. La coopération locale entre les SAFER et leurs partenaires (État, collectivités territoriales, chambres d'agriculture et établissements publics fonciers) doit également être encouragée, autant pour faciliter l'installation des nouveaux agriculteurs, en lien avec les chambres d'agriculture, que pour protéger les espaces agricoles, naturels et forestiers. Enfin, la Cour souligne la nécessité, pour le ministère de l'agriculture et de l'alimentation et pour les ministères économiques et financiers, de suivre avec davantage de vigilance, l'ensemble des questions relatives au réseau des SAFER. Enfin, les missions confiées aux commissaires du Gouvernement auprès de chaque SAFER méritent d'être précisées. »

S'agissant de leur financement, un rapport antérieur du CGAAER[112] souligne de fortes disparités selon les régions. Il évalue en moyenne à 80 % la part les ressources propres des SAFER, générées par l'ensemble de leurs activités, et à seulement 5 % les subventions[113], en constante diminution, versées par l'Etat, le solde provenant principalement de missions rémunérées réalisées à la demande de collectivités territoriales. Il note que *« l'équilibre financier d'une SAFER repose sur quelques grosses opérations d'acquisition/rétrocession et sur la constitution de réserves foncières pour les ouvrages linéaires, par exemple, le plus souvent bien rémunérées ».* Globalement, le CGAEER constate que *« l'activité foncière (acquisition/ rétrocession et substitution), qui représente au niveau de l'ensemble des SAFER l'essentiel de l'activité et fournit 75 % des ressources, génère des marges d'autant plus généreuses qu'il s'agit d'opérations importantes, les petites opérations pouvant être déficitaires. Le niveau des subventions n'étant plus suffisant pour compenser les surcoûts des missions de service public, la sécurité du financement d'une SAFER dépend de la possibilité qu'offre le marché foncier de réaliser quelques opérations « rentables », qui compensent le cas échéant les marges négatives réalisées sur les petites opérations. »*

Le CESE partage ces analyses. Il estime qu'au regard de l'importance vitale de la gestion d'un bien commun comme les espaces naturels, agricoles, forestiers pour tous les citoyens, les dépenses publiques correspondantes doivent être considérées comme un investissement d'avenir d'importance majeure.

PRÉCONISATION

PRÉCONISATION #17

Dans le cadre de leurs missions d'intérêt général, définies à l'article L. 141-1 du Code rural, donner les moyens financiers aux SAFER, en particulier ultramarines, pour qu'elles puissent assurer les actions suivantes : installation de nouveaux agriculteurs, restructuration des exploitations, stockage de terres et de fermes pendant 5 ans, financement de l'observatoire des marchés fonciers ruraux.

Un dispositif de ressources fiscales affectées pourrait permettre à toutes les SAFER de mieux concourir :

- → *l*au renouvellement des générations en agriculture ;
- → *l*à l'augmentation de l'emploi agricole et de la valeur ajoutée dans les territoires ;
- → *l*au développement de l'agroécologie.

[112] Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux : *l'exercice de la mission de service public des SAFER de métropole*, novembre 2013

[113] À l'heure actuelle, seules les SAFER ultramarines bénéficient encore de subventions publiques, celles de métropoles n'en perçoivent plus.

D. Appuyer le développement d'une stratégie européenne pour les sols

En 2006 la Commission européenne avait proposé l'adoption d'une stratégie et d'une directive pour réduire la pollution des sols, à l'instar de ce qui a été institué pour l'eau, l'air et le bruit. Ce projet n'a pas abouti à la suite de l'opposition de plusieurs Etats-membres. Le 17 novembre 2021, la Commission a présenté une communication visant à la mise en place d'une nouvelle stratégie pour 2030 ; elle s'inscrit dans le contexte global du Green deal[114]. A cette occasion la Commission a présenté des constats inquiétants : entre 60 et 70 % des sols de l'UE ne sont pas sains. Chaque année, environ 1 milliard de tonnes de sols sont emportées par l'érosion ce qui provoque une perte de production agricole estimée à 1,25 milliard d'euros par an. Les sols souffrent également de la diminution de la teneur en matières organiques, de la pollution, de la perte de biodiversité, de la salinisation et de l'imperméabilisation résultant d'une utilisation et d'une gestion non durables des terres, de la surexploitation et des émissions de polluants.

La stratégie européenne vise par conséquent des objectifs ambitieux à atteindre d'ici 2050 :

- → *la bonne santé et une plus grande résilience de tous les écosystèmes de sol de l'UE pour qu'ils puissent continuer à assurer leurs services essentiels ;*
- → *aucune artificialisation nette et une pollution des sols réduite à des niveaux qui ne sont plus nocifs pour la santé des personnes ou celle des écosystèmes ;*
- → *la protection des sols, leur gestion durable et la restauration des sols dégradés en tant que norme commune.*[115]

Elle prévoit de nombreuses actions :

- → *le dépôt d'une proposition législative dévouée sur la santé des sols d'ici 2023 ;*
- → *des mesures pour faire de la gestion durable des sols la nouvelle normalité, à travers un programme permettant aux propriétaires fonciers de faire tester leurs sols gratuitement, la promotion de la gestion durable des sols par le biais de la PAC et le partage de meilleures pratiques ;*
- → *la proposition d'objectifs juridiquement contraignants visant à limiter le drainage des zones humides et des sols organiques et à restaurer les tourbières gérées et drainées afin d'atténuer le changement climatique et de s'y adapter ;*
- → *l'étude des flux de terres excavées et l'évaluation de la nécessité et du potentiel d'un « passeport du sol » juridiquement contraignant afin de renforcer la circularité de l'économie et améliorer la réutilisation des sols propres ;*
- → *la restauration des sols dégradés et l'assainissement des sites contaminés ;*
- → *la prévention de la désertification grâce à une méthodologie commune permettant d'évaluer la désertification et la dégradation des terres ;*
- → *l'augmentation de la recherche, des données et du suivi sur les sols ;*
- → *la mobilisation de l'engagement sociétal et des ressources financières nécessaires.*

En amont de la procédure législative, la Commission européenne a réalisé une grande consultation publique durant l'automne 2022.

[114] Pacte vert : ensemble d'initiatives politiques proposées par la Commission pour rendre l'Europe climatiquement neutre en 2050
[115] Source Commission européenne : https://environment.ec.europa.eu/strategy/soil-strategy_fr

PRÉCONISATION

PRÉCONISATION #18

Approuvant le souhait de la Commission européenne d'une Stratégie européenne pour les sols, faire en sorte que sa déclinaison législative pour laquelle la France doit être cheffe de file, se traduise par des règles communes aux États-membres afin de préserver la qualité du sol et de lutter contre son artificialisation.

Agir autrement pour l'innovation sociale et environnementale

Comme l'a écrit Balzac dans Les paysans, « qui terre a, guerre a ». Le foncier, c'est toujours tendu.

Cet avis est très utile, en ce qu'il intègre la rareté des sols, et leur multifonctionnalité : nous (la France métropolitaine) n'avons que 550 000 km², dont la moitié de sols agricoles, mais surtout des sols à qui l'on demande de plus en plus de services : la production de nourriture et de produits d'exportation, mais aussi la filtration de l'eau, l'absorption de carbone, la production d'énergie et de matériaux, le maintien de la biodiversité, les solutions fondées sur la nature, le logement, les loisirs, l'activité économique qui elle aussi utilise de plus en plus de surface par emploi : tout le monde veut plus de place…

Les travaux sur la transition écologique ont montré des tensions à venir car nos ambitions d'autonomie stratégique (alimentaire, énergétique…) combinées à nos ambitions environnementales font que nous avons besoin de plus de place que la France n'a de surface. Autant dire que si la préparation de cet avis a été conflictuelle, les prochains débats seront encore plus difficiles.

Usage rationnel des sols, ou usage rationné des sols ? Nous allons devoir faire les deux, et le faire ensemble. Oui, c'est une restriction de liberté ou des droits de propriété, mais les conséquences de l'inaction environnementale ou du renoncement stratégique seraient bien pires.

Pourrait-on par exemple publier dans chaque PLUi ou SCOT le nombre d'hectares restant à artificialiser d'ici 2050 ? Puisqu'après ce sera zéro. Comment alors va être fait le choix de ces derniers hectares à urbaniser ? A qui doit profiter la valeur créée par la constructibilité d'un terrain ? Pourquoi un propriétaire serait-il lésé parce que son terrain va être réservé à du maraîchage local, donc sans plus-value foncière d'urbanisation ? Quelle compensation pour des propriétaires fonciers qui ne peuvent plus espérer construire ?

Des questions aussi difficiles vont se poser sur l'usage de sols et de la biomasse pour l'énergie, superposé ou non aux cultures alimentaires, sur le type d'agriculture que l'on veut dans les zones de captage ou dans les corridors de biodiversité – pourquoi certains seraient-ils pénalisés d'avoir les terres qui rendent de plus en plus de services ? Plus que leurs seuls moyens, la gouvernance et les modes opératoires des SAFER doivent être revus pour intégrer ces questions nouvelles, plus vastes et plus complexes.

Le débat est là, y compris au sein de notre groupe, il ne fait que commencer… et pour commencer la majorité du groupe a voté l'avis.

Agriculture

La préservation du foncier fait partie des priorités majeures de la profession agricole. Il est très important que notre assemblée se soit penchée sur cette question tout à fait essentielle.

Le foncier agricole est indispensable à la production de biens alimentaires et non alimentaires. C'est une source de richesses économiques, sociales et environnementales sur tous les territoires ; il est indissociable de notre souveraineté alimentaire. Il constitue aujourd'hui, de plus en plus, une ressource non renouvelable particulièrement convoitée pour d'autres usages, rendant nécessaire une politique de protection et de régulation efficiente.

Selon l'avis, une des conditions de protection du foncier s'appuie sur l'établissement d'un lien juridique entre le sol et le patrimoine commun de la nation. Le sujet a fait l'objet de débats très intenses dans la commission territoires, agriculture et alimentation qui a réussi à dégager un chemin consensuel.

Le sol peut donc être considéré comme un élément constitutif du patrimoine commun de la Nation mais à ce titre il ne peut être mis sous cloche et interdit

d'accès. Il doit au contraire faire l'objet d'un usage partagé, équilibré et c'est tout l'enjeu des politiques publiques qui le régulent. Sa qualité doit aussi être au cœur de toutes les attentions pour que les écosystèmes qu'il abrite poursuivent leurs actions, notamment en faveur de la biodiversité et du captage du carbone.

Le foncier est le support des exploitations agricoles, c'est un des éléments essentiels du développement général de l'économie agricole. La politique de régulation, qui s'appuie sur le contrôle des structures et des Safer, doit donc poursuivre l'objectif de mise en place d'exploitations à taille humaine, avec à leur tête des chefs d'exploitation autonomes et responsables. Cette politique de régulation vise également à maintenir, en France, un prix du foncier jusque là inférieur à celui observé dans d'autres pays de l'Union européenne, donnant ainsi des gains de compétitivité aux agriculteurs sur ce facteur de production.

La profession agricole s'est engagée, depuis des années, dans un combat contre l'artificialisation et en faveur du maintien de sols agricoles productifs sur l'ensemble du territoire. La profession est à l'initiative de multiples actions auprès du législateur pour mettre en place un régime protecteur. De plus, sur le terrain, les représentants agricoles œuvrent au quotidien, dans les commissions de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF), pour traduire concrètement ces objectifs de protection.

L'outil fiscal fait aussi partie des leviers à utiliser pour concrétiser cette protection. Nous estimons toutefois que les dispositifs existants sont suffisants et qu'ils sont complémentaires à d'autres mesures actuellement en vigueur et qu'ils sont déjà en capacité de freiner la dispersion du foncier agricole.

Nous nous sommes donc opposés à la préconisation 12 et à son exposé des motifs. Nous avons proposé, avec d'autres groupes, un dissensus qui a été intégré au texte. Dans ce dissensus, nous expliquons que nous sommes opposés au renforcement proposé du dispositif de taxation des plus-values réalisées lors de la vente de terrains rendus constructibles, visant en particulier à porter le niveau de prélèvement à 70 %.

D'abord il n'est pas établi que le niveau de taxation envisagée réponde aux objectifs souhaités. De plus, cette proposition, tant sur son niveau envisagé - 70 % - que sur son principe - égalité devant l'impôt - pose des problèmes de légalité non expertisés.

Enfin, nous considérons qu'une refonte du dispositif ne peut se concevoir indépendamment d'une vision globale de l'ensemble des fiscalités concernées qu'elles soient agricole, foncière, locale, patrimoniale ou de revenus personnels ou professionnels.

Le dissensus étant posé, et compte tenu de son attachement à la préservation du foncier agricole, le groupe a voté pour.

Alternatives sociales et écologiques

« Préserver la terre qui nous nourrit » aurait pu être le sous-titre de cet avis. Son caractère pédagogique, dans sa première partie, est essentiel car pour bien préserver il faut connaître.

Que recouvre, pour chacune et chacun d'entre nous, les mots « sols, terre, foncier »? Ce sol que nous foulons, est perçu à 90 % comme une surface, sans notion de profondeur, alors que c'est un volume, avec différents horizons, un système complexe et vivant qui assure des fonctions écologiques. Un quart au moins de la biodiversité se trouve dans le sol, et cette abondance d'organismes vivants, permet d'assurer une résistance de l'écosystème face aux aléas.

Pour nous paysans, paysannes, la terre que l'on peut tenir dans sa main est le symbole du lien qui nous unit à notre métier, c'est le socle de notre activité économique et la source de notre revenu.

Le foncier quant à lui, selon Mme Dupuy Lyon, est devenu « hautement stratégique... en tant que support du vivant et des écosystèmes, support d'activités économiques, de loisirs, de notre agriculture ». Cependant, pendant trop longtemps, le développement d'infrastructures économiques, routières, urbaines c'est fait au détriment des terres agricoles, au détriment de l'agriculture, qui permet pourtant d'assurer notre souveraineté alimentaire.

A l'heure de la sobriété et des aléas environnementaux, on peut s'interroger sur une augmentation de la productivité des terres telle que nous l'avons connue ces dernières décennies. Aussi, nous ne pouvons plus nous résoudre à perdre nos terres nourricières, nous ne pouvons plus les considérer comme des « no man's land » désertes, dès lors, lutter contre l'artificialisation et protéger la biodiversité sont des enjeux majeurs que cet avis a pris à bras le corps.

La préconisation 1 demandant la prise en compte du sol comme élément constitutif de notre patrimoine commun et intégrant la qualification de l'état écologique et agronomique des sols est une avancée essentielle. De même, l'enjeu de la gouvernance dans les Scots développé dans la préconisation 4 et les modifications du code de l'urbanisme proposées dans la préconisation 8 seront aussi utiles pour se départir du logiciel encourageant la boulimie de consommation de terres.

Cet avis a fait l'objet d'âpres discussions et même d'un dissensus ; cela illustre que le chemin est encore long pour faire prendre conscience du caractère impératif et urgent de la préservation de notre sol, et qu'en cela cet avis était attendu et nécessaire. Notre Groupe le votera sans réserve.

Artisanat et professions libérales

L'objectif du « Zéro Artificialisation Nette » vise à répondre à des enjeux essentiels.

Il s'agit de préserver les fonctions écologiques des sols, alors que l'on mesure déjà les conséquences de l'artificialisation qui, conjuguée au réchauffement climatique, provoque inondations et sécheresse.

Il s'agit aussi de limiter la perte de terres agricoles, en se préoccupant davantage de notre souveraineté alimentaire.

Enfin, il s'agit de lutter contre l'étalement urbain et ses contraintes diverses, en termes de mobilités notamment.

Si les objectifs du ZAN font consensus, ses modalités de mise en œuvre soulèvent des craintes et des questions de la part des élus locaux.

Car le ZAN implique de réexaminer les politiques d'urbanisme et d'aménagement des territoires, sous l'angle de la sobriété foncière. Or, les élus doivent prendre en compte toute une diversité de besoins sur leur territoire : en matière de logements, de services, d'activités économiques, de production alimentaire, de mobilité.

C'est donc bien l'articulation entre ces différents usages des sols que les collectivités vont devoir gérer, en y intégrant désormais l'ambition du ZAN.

Cela va exiger de nouveaux arbitrages, sur lesquels il sera utile d'associer les habitants et les acteurs économiques locaux.

Il faudra également réussir à concilier des impératifs pouvant sembler divergents, comme répondre aux besoins de logements tout en respectant la sobriété foncière.

Les collectivités vont donc devoir identifier le potentiel de recyclage de terres susceptibles d'être réhabilitées, mais aussi exiger plus de densification des constructions, ou encore privilégier les rénovations de parcs existants.

De telles approches étant souvent plus coûteuses, il sera nécessaire de renforcer les moyens pour accompagner les collectivités locales et les acteurs économiques ; ainsi, nous approuvons la préconisation 5 de transformer le « Fonds Friches » en « Fonds ZAN ».

Par ailleurs, les priorités à donner aux différents usages du sol ne pourront être identiques sur tous les territoires et les trajectoires devront s'adapter aux particularités locales. Outre leurs pratiques foncières antérieures, leurs objectifs de développement seront à prendre en compte.

Notre groupe tient à le souligner : les objectifs du ZAN doivent pouvoir se conjuguer avec les politiques du

développement rural, en particulier les dispositifs de revitalisation économique des centres-bourgs qui visent aussi à rapprocher des habitants l'offre de commerces et de services, et donc à limiter leurs déplacements et leur empreinte carbone.

En contrepartie, à une plus large échelle, les actions de « renaturation » ou de compensation des terres artificialisées, pourront être prises en considération. Or, sur ce point, les conditions très strictes, émises par la préconisation 8, nous interrogent.

Enfin, si nous approuvons la nécessité d'un réexamen de la fiscalité locale au vu de son efficacité dans la lutte contre l'artificialisation, c'est bien l'ensemble des outils fiscaux qu'il faut évaluer. Nous ne pouvons donc pas nous associer à la demande d'une taxation à 70 % des plus-values réalisées lors de la vente de terres agricoles devenues constructibles, et nous saluons la mention du dissensus à la préconisation 12.

Malgré certaines réserves, le Groupe Artisanat et Professions Libérales a voté l'avis.

Associations

Cet avis est d'une importance majeure et répond à l'urgence de faire comprendre, à tous et à toutes, l'importance vitale des sols pour notre vie, à la base de notre vie, à commencer par notre alimentation. Protéger ce patrimoine commun de l'humanité, qui a mis des millions d'années pour se construire, est un enjeu majeur et incontournable.

Actuellement, selon la FAO, la dégradation des terres et des sols, notamment par la pollution chimique, rendant difficile la culture, touche au moins 3,2 milliards de personnes, soit 40 % de la population mondiale.

Curieusement, comme rappelé dans l'avis, la question de la qualité des sols, en tant qu'écosystème – alors qu'ils comportent au moins 25 % de la biodiversité terrestre – n'a pas reçu la même attention que les autres milieux de vie comme l'air, l'eau et n'est pas défini juridiquement… Or leur perte de biodiversité, assurance vie de leur richesse et de notre santé, est très préoccupante. La santé environnement, santé globale est particulièrement liée à la santé du sol.

Les préserver passe par deux axes majeurs : la limitation de l'artificialisation, qui est l'objet principal de cet avis et l'indispensable évolution vers une agriculture préservant mieux les sols. Ce sujet devrait d'ailleurs faire l'objet d'autres travaux du CESE au regard de son importance. Un tel futur avis, par exemple, pourrait porter sur la mise en œuvre de la charte mondiale des sols révisée de la FAO qui recommande aux gouvernements nationaux de mettre en œuvre des réglementations sur la pollution des sols et de limiter l'accumulation de contaminants au-delà des niveaux établis ; ceci afin de garantir la santé et le bien-être de l'homme, un environnement sain et des aliments sûrs. Il pourrait être rendu un 5 décembre, journée mondiale des sols.

Hélas, actuellement, nous « tapons dans le capital », alors que l'usage des sols devrait se contenter d'en récolter les fruits, en s'assurant de leur régénération. Que dirait-on d'un arboriculteur qui couperait son pommier pour en récolter les pommes, se privant des futures récoltes ? Le sol est vivant, de nombreux êtres vivants assurent son bon état de santé et ses fonctions vitales et tout est en interrelation : racines, champignons, bactéries, plantes. Sa pollution a comme principale source les activités industrielles, les déchets, les produits de l'agro-chimie et ceux dérivés du pétrole. Cette réalité est trop peu prise en compte.

Ne tuons pas les sols et réapprenons à produire en s'appuyant sur le respect de leur bonne santé. Il est essentiel de passer de la dégradation des sols à des pratiques de restauration pour assurer la sécurité alimentaire et le bien-être des générations à venir.

Pour mieux les respecter – ainsi que le vivant –, les techniques, les outils de planification, la réglementation, la fiscalité ne suffiront pas, il nous faut travailler collectivement un nouveau récit pour notre Nation, réinventant notre manière d'être au monde, retrouvant le respect de la terre, reconnaissant que l'activité humaine n'est possible que grâce aux écosystèmes. Comme peuvent nous l'enseigner les peuples amérindiens, cités dans l'avis.

Déclarations *des groupes*

La mise en œuvre de l'ensemble des préconisations faites dans l'avis semble favorable à des progrès dans la prise en compte du foncier, mais pas forcément en tant qu'écosystèmes. Pour ces avancées et la prise en compte du foncier comme patrimoine commun, le groupe des associations a voté cet avis.

Comme annoncé lors de la plénière, notre groupe souhaite apporter une analyse détaillée de certaines préconisations.

Bien que présents dans la préconisation 6, l'avis aurait mérité d'approfondir les gradients d'artificialisation et de distinguer plus nettement l'évolution des espaces dits naturels par rapport aux espaces agricoles, qui ne présentent pas forcément les mêmes richesses en biodiversité. Ainsi pour préserver la qualité des sols, il est indispensable aussi de préserver les prairies permanentes, de densifier les infrastructures végétales. Il aurait été pertinent aussi d'évoquer la régression des zones humides, milieux connaissant la plus forte régression, et pourtant majeures pour préserver l'eau.

Comme le proposent les préconisations 8 et 9, la prise en compte des fonctions écologiques et agronomiques des sols dans tout projet doit permettre de rendre effective la séquence ERC, Eviter, Réduire, Compenser, et en priorité l'évitement – l'avis précisant d'ailleurs qu'il est impossible de compenser financièrement la dégradation des écosystèmes. Toutefois bien que ces principes soient très présents dans les instructions d'autorisations ou de déclarations environnementales des plans, programmes et projets, force est de constater qu'ils ne permettent pas de préserver aujourd'hui les écosystèmes. Les différentes structures citées : Autorité environnementale, CNPN, CSRPN, CDPENAF, CDNPS et les enquêtes publiques rendent toutes un avis consultatif. La décision d'autoriser un projet revient au préfet de département, souvent sensible à d'autres intérêts, notamment économiques.

Il semble donc que le pouvoir réglementaire des services doit être renforcé et que les avis rendus par ces instances aient un caractère d'obligation.

Il est à noter par ailleurs, que même si les outils mis en avant pour protéger l'espace agricole que sont le PAEN (Protection des espaces agricoles et naturels périurbains) et les ZAP (zones agricoles protégées), sont une amorce du changement d'approche des terres agricoles en urbanisme, leur concrétisation est plus que faible. 15 ans après leur mise en place, elles représentent, moins de 140 000 hectares, soit moins de 0,5 % de la SAU en France.

La préconisation 10 est très concrète et importante, elle précise dans un contexte où l'urgence de la question de l'énergie risque d'accentuer les atteintes aux écosystèmes, que la production d'électricité photovoltaïque ne peut prévaloir sur les usages naturels agricoles et forestiers des espaces. Elle aurait pu être mise en lien avec la préconisation 5 sur le fonds friches, qui finance de nombreux projets photovoltaïques au sol sur des friches polluées, faute de moyens mis pour la dépollution afin de permettre d'autres usages.

Les préconisations 12 sur le renforcement à au moins 70 % de la taxe des plus-values sur les ventes de terrains rendus constructibles et 13 sur la réforme de la fiscalité locale, sont des mesures urgentes et essentielles pour éviter la spéculation et corriger le différentiel entre la valeur de l'hectare agricole et celle de l'hectare constructible, faisant fi totalement de l'importance écosystémique des sols et de la dégradation d'un patrimoine commun. Ainsi l'exemple suisse cité est inspirant, en faisant prédominer l'intérêt social commun sur l'intérêt du propriétaire.

Si en effet selon la préconisation 17, les moyens d'action des SAFER doivent être renforcés, il nous semble aussi majeur d'assurer un soutien significatif aux différentes structures possibles de portage foncier (préconisation 16). Nous pouvons souligner à ce titre le rôle majeur d'associations telles que Terres de liens

qui agissent très concrètement pour maintenir les terres dans leur vocation agricole, en faveur d'agriculteurs respectueux de la nature et de ressources naturelles. La politique des structures, comme le souligne la préconisation 15, devrait donner une priorité à ce type d'installation en luttant résolument contre la concentration des terres.

L'avis précise qu'aujourd'hui l'absence de régulation et de planification génère des déséquilibres et accroît les inégalités, notamment vis-à-vis du patrimoine et des impacts de la dégradation des écosystèmes. Il est dommage qu'aucune préconisation ne porte sur le renforcement des outils et de l'action des territoires, (notamment des collectivités locales), permettant de construire en concertation avec tous les habitants et toutes les habitantes un projet de territoire sur la gestion des sols, des écosystèmes et la production alimentaire. Le développement des PAT (plans alimentation territoriaux) y répond partiellement. Des expérimentations menées par plusieurs collectivités dans le cadre par exemple de « territoires à vivre-s », sont riches d'enseignement et d'innovations possibles.

CFDT

Le sol est un élément essentiel à la vie. Cet avis est l'occasion de le rappeler et de le réaffirmer. En effet, parfois oublié et souvent maltraité, le sol est pourtant indispensable à l'équilibre naturel qui nous entoure, pour préserver le cycle de l'eau, les écosystèmes et la biodiversité, garantir notre accès à l'alimentation, lutter contre le réchauffement climatique au travers par exemple de la production de biomasse et du stockage de carbone.

Les enjeux démographiques, le développement des activités humaines, ont conduit à l'essor des zones urbaines et des infrastructures, artificialisant nos surfaces, à l'intensification des usages du sol, pour répondre à nos choix collectifs économiques et alimentaires. Ces choix ont été majoritairement faits au détriment de la préservation, de l'entretien et de la régénération de nos sols.

Presque une année de travaux, d'échanges et d'auditions scientifiques, juridiques et économiques, a permis d'établir un état des lieux quantitatif et qualitatif, et de réfléchir aux aspects de politique foncière permettant le meilleur accompagnement possible pour atteindre l'objectif fixé vital de « Zéro artificialisation nette ».

Pour la CFDT, l'avis permet de mettre en évidence toute l'importance que revêt le sol et son usage dans le cadre d'une santé globale souhaitable. Le préserver mais aussi l'améliorer, le renaturer, là où il est artificialisé, sont des enjeux que nous souhaitons relever.

En ce sens, nous nous félicitons particulièrement des consensus forts trouvés sur les préconisations 1 et 7 visant respectivement à reconnaître et faire reconnaître le sol, notamment sur le plan juridique, comme un élément constitutif essentiel du patrimoine commun et faciliter l'accès aux bases de données de suivi de la qualité des sols. De même, les éléments de préconisations en termes de fiscalité, pour un fléchage vers la transition, notamment des sols pollués, doivent répondre aux enjeux de santé publique et environnementale.

L'avis propose des mesures opérationnelles sur les gouvernances territoriales. Conforter les moyens alloués aux institutions de mission d'intérêt général comme les SAFER et redonner une priorité aux projets agricoles dans les SDREA vont dans le bon sens pour réussir les transitions, assurant sécurité alimentaire et création d'emplois de qualité.

Pour la préconisation 12, le consensus n'a pu être trouvé sur les modalités de taxation des plus-values réalisées lors de la vente de terrains rendus constructibles, le point central de divergence portant sur la majoration des taux de prélèvements. Pour autant, les éléments de principe posés dans la préconisation répondent à une vraie problématique et devraient retenir l'attention des pouvoirs publics.

Pour toutes ces raisons, la CFDT a voté l'avis.

CFTC

S'il est un domaine dans lequel le Cese doit particulièrement s'illustrer, c'est dans l'analyse de sujets qui ne font pas toujours la une des médias, mais qui n'en sont pas moins cruciaux pour l'avenir de l'humanité. C'est le cas de la politique foncière qu'aborde cet avis, de manière nouvelle, pédagogique et abordable.

Son traitement a permis aux membres du groupe CFTC de prendre conscience de l'importance des sols pour la sauvegarde de la biodiversité et dans la lutte contre le changement climatique ; et qu'ils peuvent être pollués et pillés au détriment de la sauvegarde de la vie sur terre.

Cet avis nous a aussi permis de réaliser à quel point la question des sols est complexe, qui ne peut pas être traitée, comme on aurait tendance à le faire, de manière superficielle, tant elle recouvre de particularités, tant elle a d'acceptions, tant il y a d'intérêts en jeu. Or, au même titre que l'eau ou l'air, les sols doivent être considérés comme un bien commun.

En outre, il s'agit d'un sujet qui, au-delà de sa dimension macro, a des incidences sur nos activités quotidiennes, ne serait-ce que par l'usage que nous faisons des sols pour nous loger, nous déplacer, travailler, nous alimenter, nous divertir... C'est donc l'ensemble de la politique urbaine qui en est impacté et qui doit être renouvelé dans le cadre d'une planification nationale et territoriale repensée.

Enfin, et ce n'est pas le moindre de ses mérites, cet avis fixe un cadre de réflexion théorique inédit, de notre point de vue, à ce que l'on a pris l'habitude de nommer l'artificialisation des sols, sans trop savoir ce que l'expression recouvre.

Une fois cette vision de la politique foncière fixée, l'avis avance des préconisations auxquelles la CFTC ne peut que souscrire, plus particulièrement celles qui ont trait à l'aménagement du territoire, qui permettent de rendre cette politique cohérente.

La CFTC soutient également la préconisation 10 qui allie préservation des sols favorables aux activités humaines et indépendance énergétique par l'installation de panneaux photovoltaïques sur du bâti, la préconisation 15 en faveur de la souveraineté alimentaire de la France et la préconisation 18 qui étend à l'Europe cette politique qui vise à la préservation de la qualité des sols et la lutte contre l'artificialisation.

Concernant la préconisation 12 contestée par plusieurs groupes, la CFTC estime que le renforcement du dispositif de taxation des plus-values réalisées lors de la vente de terrains rendus constructibles, afin d'atteindre l'objectif zéro artificialisation nette, va dans le bon sens.

Pour toutes ces raisons, la CFTC a voté l'avis et remercie la rapporteure, ainsi que la commission et les services du Cese, pour la qualité de leur travail.

CFE-CGC

Le groupe CFE-CGC souhaite remercier le président de la commission Territoires, Agriculture et Alimentation, l'administration et la rapporteure pour le travail accompli sur ce projet d'avis.

L'artificialisation des sols fait partie des 5 facteurs définis par la plateforme intergouvernementale sur la biodiversité et les services écosystémiques comme ayant un impact négatif sur la biodiversité. Elle est pourtant en constante progression selon un rapport de France Stratégie. Par conséquent, nous soutenons le principe de lutte contre l'artificialisation des sols et la préconisation 8 proposée.

Par ailleurs, notre organisation appelle à :

→ créer un observatoire facilitant l'identification des friches industrielles et des logements vacants, accessible aux acteurs privés (ménages et entreprises) ;

- → mettre en place une plateforme qui permettrait d'identifier les interlocuteurs pouvant faciliter la démarche relative à la réhabilitation des friches d'une part, et des logements vacants d'autre part ;
- → réhabiliter les friches dans le cadre de la séquence « éviter-réduire-compenser » (ERC), afin que les entreprises puissent financer la restauration de ces friches.

En outre, l'artificialisation des sols est également véhiculée par l'idéalisation de la maison individuelle, gourmande en surface. Une politique de sensibilisation à destination des ménages pourrait être envisagée afin de les informer du réel impact de ce type d'habitat supporté par l'ensemble de la société.

Enfin, l'étalement urbain ne concerne pas uniquement les ménages mais également les entreprises et les centres commerciaux qui se développent en périphérie des agglomérations, entraînant une désertification des centres villes. Aussi, il sera nécessaire de favoriser la revitalisation de ces centres urbains existants.

Nous apportons également notre soutien à la préconisation 2 qui vise à développer la formation des acteurs de l'aménagement sur la préservation des fonctionnalités écologiques des sols et à la préconisation 18 qui appelle au développement d'une stratégie européenne pour les sols pour laquelle la France devra prendre le leadership.

Le groupe CFE-CGC a voté en faveur de ce projet d'avis.

CGT

La CGT considère que les problématiques de la terre, de sa biodiversité, liées aux activités humaines, doivent tenir compte du système dans lequel les hommes et les femmes évoluent, ainsi que des logiques économiques mises en œuvre. Il y a besoin de ruptures franches et durables avec ce système, capitaliste, prédateur de ressources naturelles et basé sur la sacro-sainte propriété privée. Pour ouvrir de réelles perspectives, la construction d'une société centrée sur les besoins des populations et de la planète est donc nécessaire.

Nous l'avons souligné à plusieurs reprise, la « sécurité alimentaire » n'est pas le corollaire de la « souveraineté alimentaire ». Par exemple, une cinquantaine de millions d'agrobusinessmen pourraient assurer une certaine sécurité alimentaire de la planète. Mais cela pose la question des millions d'êtres humains qui ne pourront plus vivre de l'agriculture, qui n'ont même plus accès aux produits de la terre et sont face à un « risque génocidaire », comme le soulignait l'économiste Samir Amin.

La question de l'appropriation sociale et collective d'un secteur aussi vital que nos terres agricoles, notre alimentation, aurait pu être posé avec plus de force dans cet avis.

La préconisation 1 évoque le sol comme un élément constitutif du « patrimoine commun », ce qui est une avancée. Nous considérons toutefois que ce terme fait partie de ces mots valises dont la définition reste floue et où les intérêts privés gardent finalement toute leur place, à la différence du concept de « bien public », qui pose mieux la question de la propriété. La terre ne devrait être ni une marchandise, ni objet de spéculation financière d'où notre soutien au renforcement de la taxation des plus-values porté dans la préconisation 12. Elles ne devraient pas pouvoir être accaparée par des intérêts privées pour en tirer des bénéfices au détriment du plus grand nombre. Les enjeux du changement climatique, de la faim dans le monde, d'une population mondiale vivant encore majoritairement de l'agriculture posent la question de l'accès à la terre et de sa propriété.

La préconisation 5 est axée sur la pérennisation d'un « fonds friches » pour le transformer en « fonds ZAN ». N'est pas abordée pas la question concrète des moyens pour abonder ces fonds. Il est souligné l'existence d'importantes friches industrielles, commerciales et tertiaires. Aujourd'hui, par exemple, de grands groupes délocalisent la production avec des visées spéculatives, alors qu'ils n'ont aucune difficulté financière. Au-delà de la perte de notre potentiel industriel que représentent ces décisions, elles ne sont pas suffisamment responsabilisées sur la remise en état des sites et autres dispositions. Les collectivités n'ont pas à prendre en charge ces coûts. Des mesures fiscales fortes devraient permettre de dissuader ces fermetures « boursières ».

Le groupe CGT considère cet avis comme une contribution utile. En ce sens, nous l'avons voté.

CGT-FO

La Terre, le droit de l'occuper, le droit de propriété, ... ont de tous temps fait l'objet de dissensus, d'âpres oppositions, c'est d'ailleurs une révolution qui en France à ouvert aux peuples le droit de propriété. Les débats au sein de la commission n'ont pas échappé à cet héritage. On peut le regretter.

Pour le Groupe FO, cet avis s'inscrit dans la volonté de préserver notre planète, sa diversité, avec, en ce qui nous concerne, l'objectif de faire prospérer l'espèce humaine sur une planète, dans un environnement et une biodiversité protégés, restaurés.

Nous partageons également la nécessité de favoriser la production alimentaire mise en avant dans les préconisations 1 et 15. La souveraineté alimentaire, entres autres, devant être une priorité absolue, la période que nous vivons ne faisant que souligner cette nécessité.

Nous partageons la notion que le sol est un des éléments constitutifs du patrimoine commun, dans le respect du droit de propriété. Nous ne soutenons pas la préconisation 12 dans sa globalité. Si la création d'un fonds visant à réhabiliter ou réutiliser les espaces artificialisés est une bonne proposition, nous émettons les plus grandes réserves sur le caractère confiscatoire que peut amener la proposition d'« hyper taxation » des plus-values foncières. D'une manière générale, FO privilégie une fiscalité incitative, redistributive à une fiscalité punitive, voire confiscatoire.

A cela nous préférons les propositions des préconisations 4 et 8 qui appellent à une véritable gouvernance territoriale partagée, intégrant tous les enjeux liés à l'usage des sols.

Nous saluons la préconisation 10, très bien argumentée dans l'avis, dont la vocation est de préserver les rôles écologiques, alimentaires et agronomiques des sols, en limitant strictement les projets photovoltaïques sur des espaces déjà artificialisés.

Pour conclure, le groupe FO a voté en faveur de cet avis avec les réserves exprimées et en pensant à la nécessité de transmettre aux générations futures un modèle respectant les équilibres nécessaires à une vie harmonieuse sur une planète protégée.

Coopération

Par cet avis, le CESE voulait traiter un sujet faisant l'objet au départ d'un large consensus : la nécessité de préserver les terres agricoles et d'arriver à une effective « Zéro artificialisation nette » préservant les besoins d'équipements, de logements, de transports et de services.

Bien évidemment, les moyens pour atteindre ces objectifs sont différents selon que l'on soit agriculteur, chef d'entreprise ou défenseur de l'environnement. Mais, l'accord sur les grands objectifs aurait dû permettre de trouver des voies partagées si des postulats et des postures n'avaient pas pris le dessus.

Un avis du CESE tire une de ses principales forces dans les consensus équilibrés qu'il permet de dégager. Il peut exprimer des visions différentes sur certains points, c'est légitime et c'est le sens des dissensus. En l'occurrence, le dissensus auquel nous nous associons ne s'oppose pas à une mesure, la taxation des plus-values de cession de terres agricoles devenues constructibles, mais en propose des modalités très similaires avec un objectif plus ciblé.

Pour les coopératives, qui sont des actrices engagées de leurs territoires, la fiscalité doit être un outil d'incitation et ne pas pénaliser une situation non choisie. Elle doit par ailleurs avoir un objectif et s'apprécier globalement. Le constat est suffisamment clair d'une fiscalité

trop complexe pour encore la compliquer. La meilleure protection des terres agricoles est d'éviter leur déclassement plutôt que de ponctionner ceux qui ne font qu'utiliser les possibilités offertes par le marché.

On peut légitimement, au CESE, défendre ses idées et ses valeurs. Mais un avis en émanant ne doit pas devenir une tribune. C'est le cas lorsque la volonté de recherche de consensus n'est pas présente et que des formules stigmatisantes émaillent le texte.

Cet avis le souligne, nous avons besoin de renforcer notre autonomie avec des productions agricoles et agroalimentaires variées et compétitives. Nous avons besoin aussi de permettre aux Françaises et aux Français de se loger dignement, de disposer de moyens de transport plus propres, d'avoir les services dont ils ont besoin... Le tout en préservant un environnement qui est aussi leur cadre de vie.

C'est notre défi actuel et nous le relèverons d'autant plus facilement dans une volonté de conciliation des différents besoins. L'avenir peut se construire dans la contrainte, il peut aussi s'envisager dans des efforts réciproquement consentis.

Les coopératives étaient dans cette seconde logique. Nous refusons la préconisation n° 12 non sur le fond mais aussi sur son approche et ses modalités avec le paradoxe de proposer presque la même chose. Plus globalement, nous regrettons un texte dans lequel les avancées que nous avons consenties, conscient de la nécessité de préserver les sols, sont restées unilatérales.

Malgré nos réserves, conscients de l'importance et de l'actualité du sujet traité, nous avons décidé de nous abstenir.

Entreprises

Les sols jouent un rôle majeur dans la préservation de la biodiversité, et sont le support de très nombreuses activités. Devant cette multifonctionnalité, les initiatives prises en faveur de la préservation de la santé des sols doivent donc concilier écologie, économie et attentes de la société. Le groupe Entreprises est favorable à une démarche ambitieuse de réduction d'artificialisation. Cette réalité mérite de plus amples concertations pour étudier plus en profondeur les enjeux, leurs conséquences et les nombreuses démarches à mettre en œuvre : évolution des PLU, des usages des acteurs, désartificialisation des espaces urbains... l'avis aurait dû refléter des mesures concertées or il néglige les besoins de développement des territoires et leurs dimensions économiques. Opposer la protection des sols et le développement économique apparait au mieux réducteur.

Le groupe Entreprises regrette que ce projet n'aborde pas les activités de recherche et de développement qui apportent des solutions innovantes pour protéger les sols. Il a également demandé (sans être entendu) que les modifications législatives proposées des Codes de l'environnement et de l'urbanisme soient précédées d'une étude d'impact. Plus grave, beaucoup de préconisations portent atteinte aux libertés publiques fondamentales, au droit de propriété, ou nuiraient à la conduite de projets. Aussi, nombre d'entre elles, ne peuvent, en l'état, être soutenues.

Par exemple, la préconisation 6 impose une étude d'impact pour tous les projets d'artificialisation, même limités. Une telle évaluation prend plus d'une année : sa mise en œuvre entraine un alourdissement considérable des process. C'est d'autant plus discutable qu'une clause filet, déclenchée par les maires ou préfets, vient d'être créée pour évaluer des projets présentant un risque d'atteinte à l'environnement. Attendons de voir l'application qui en est faite avant de l'élargir, sans distinction. De même, la préconisation 8 souhaite supprimer la notion d'équilibre récemment introduite par une loi de 2021 qui n'a pas encore eu le temps de sa mise en œuvre. Par ailleurs, faire primer dans le code de l'urbanisme le ZAN sur les autres objectifs (renouvellement urbain, mobilité, mixité, prévention des risques, ...) remettraient en cause les nécessaires équilibres à trouver dans les politiques d'urbanisation. De même, systématiser la saisine des commissions de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF) dans le cadre de l'élaboration des documents d'urbanisme alourdit et rallonge les délais sans réel bénéfice (objet de la préconisation 11).

Enfin, sur la préconisation 12, malgré le dissensus exposé, le groupe Entreprises considère que le texte proposé déboucherait sur le blocage des mises en ventes de terrains.

La partie exposée des motifs est très préoccupante. D'une part elle nie le droit de propriété et propose des mesures confiscatoires du patrimoine. D'autre part elle méconnaît le besoin réel de construire 500 000 logements par an pour répondre aux attentes de la population française. C'est davantage à cette problématique qu'aurait dû s'atteler le projet d'avis.

Pour ces différentes raisons, le groupe Entreprises a voté contre cet avis.

Environnement et nature

Cet avis, cohérent avec les priorités des orientations stratégiques du CESE, nous semble essentiel, tant en matière de respect de nos engagements en termes de lutte contre les changements climatiques que de préservation de la biodiversité, avec l'urgence de rompre avec l'effondrement en cours de celle-ci. Les auditions l'ont montré, le sol n'est pas un sujet annexe, mais bien au cœur de la construction d'un nouveau projet de société : sans sol, pas de vie et donc pas de nourriture pour l'humanité. Il revêt également une grande importance pour l'organisation des territoires et le partage des usages du sol.

Or, jusqu'à maintenant, le sol n'a jamais été un véritable sujet de politiques publiques. C'est pourquoi cet avis constitue une pierre angulaire pour remédier à ce défaut afin d'envoyer un signal fort au gouvernement sur ce sujet.

Les nombreux débats que nous avons eu en commission ont parfois été difficiles, mais nous nous réjouissons que cet avis arrive en plénière malgré l'opposition de certains groupes au bureau. Ils nous ont permis de mettre en exergue qu'il y avait encore une certaine incompréhension de la valeur écosystémique des sols, et que la méconnaissance que l'on en a, nous amène souvent à les négliger sans les considérer comme élément de base de la vie, comme patrimoine commun !

C'est pourquoi il nous paraît nécessaire de développer la sensibilisation du grand public à leur sujet en passant par l'éducation à tous les niveaux et la formation des acteurs de l'aménagement, tel que porté par la préconisation n° 2.

Ces échanges passionnés et passionnants ont toutefois abouti à un dissensus que nous regrettons car il concerne la préconisation 12, essentielle de notre point de vue pour préserver les terres agricoles de la spéculation et de l'accaparement à des fins de bétonisation par quelques intérêts privés.

Nous constatons que malgré les engagements stratégiques de notre assemblée il reste encore beaucoup à faire pour la construction d'une vision commune d'une société résiliente dans le respect du vivant et des limites planétaires.

Et, pour ce qui concerne les sols et le sujet particulier de la baisse de leur artificialisation au cœur de cet avis, notre groupe tient à faire part de son incompréhension et de sa forte inquiétude suite aux annonces récentes relatives à la non prise en compte des grands projets d'infrastructures dans le calcul du ZAN. La proposition de loi récemment déposée au Sénat, nous montre en effet que du chemin reste à parcourir pour aboutir à l'objectif fixé par la loi climat et résilience de zéro artificialisation nette en 2050.

Pour le groupe, cet avis y contribue, c'est pourquoi il l'a voté.

Familles

Terre, sol, foncier, autant de mots pour décrire une réalité aux multiples facettes d'un même élément. Sur les usages de ce bien commun, les familles sont au cœur du sujet car le sol est au carrefour de fonctions vitales : se nourrir, se loger, se déplacer. Le 5 décembre dernier, Journée mondiale du sol, un collectif de spécialistes de l'environnement et de l'agriculture lançait l'alerte sous le slogan très évocateur « Préserver les terres agricoles ne doit pas être un artifice ».

Le présent avis trace la voie avec 18 propositions pour que la gestion et l'utilisation des sols se concrétisent pour une politique foncière plus transparente conciliant environnement, social et économie.

Le Groupe Familles tient à souligner ici que lutter contre l'artificialisation des sols est un enjeu fondamental pour l'environnement mais aussi et surtout pour la souveraineté et la sécurité alimentaires.

Pour y parvenir, les préconisations 2, 4 et 18 doivent trouver des traductions concrètes rapidement.

Le premier mode d'action réside dans l'éducation et la sensibilisation aux multiples enjeux et fonctionnalités du sol. Les programmes scolaires et diplômes universitaires sont très lacunaires sur cette approche du sol. Les élèves ainsi conscientisés deviendront des ambassadeurs de la protection des sols dans leurs familles et tout au long de leur vie de citoyen.

Second niveau d'action, les collectivités territoriales avec l'élaboration des schémas de cohérence territoriale. La préconisation 4 exhorte à ce que ces SCOT soient élaborés en concertation avec les habitants. Cette dynamique de maîtrise des sols ne peut réussir que dans un esprit de concertation, de proximité entre tous les acteurs, et en particulier avec les associations familiales.

Troisième niveau d'action, l'échelon européen. La pollution des sols ne connaît pas de frontières. La lutte contre l'artificialisation passe donc nécessairement par des règles communes et une stratégie européenne pour les sols.

Un dernier point sur la préconisation 12 et son dissensus. Le Groupe Familles n'est pas opposé à une taxation des plus-values. Si elle n'est pas l'unique moyen de préserver les terres agricoles, une telle taxation peut néanmoins contribuer au financement d'une politique foncière. Il est important de mettre tout en œuvre afin d'éviter la spéculation foncière. Les collectivités territoriales ont toute latitude pour recourir à cette taxation en restant dans des limites acceptables et en lien avec la cohérence territoriale si essentielle pour la maîtrise et la gestion des sols.

Le Groupe Familles a voté l'avis.

Organisations étudiantes et mouvements de jeunesse

Les sols peuvent facilement apparaître comme une ressource presque illimitée, dont la valeur est difficile à appréhender tant ses fonctions sont diverses et souvent bien méconnues.

Et pourtant, bien que parfois non visible à l'œil nu, les sols sont composites, sensibles aux changements, avec une capacité de régénération mesurable dans le temps, et loin d'être infinie. Ils sont hôtes d'un nombre considérable de pollinisateurs, de mammifères, d'oiseaux…

Ils jouent un rôle vital de filtrage, métabolisation, régulation, stockage… En somme, la préservation de leur qualité et de leur diversité sont cruciales pour la fertilité des terres, et plus globalement la préservation des espèces, dont la nôtre.

Aujourd'hui, 39% des sols sont dits naturels, 52% agricoles et 9% artificialisés. Le manque de diversité dans les utilisations qui en sont faites constitue une menace pour les écosystèmes. Face aux enjeux climatiques, alimentaires et de santé, nous avons le devoir de mieux les protéger.

N'oublions pas qu'en matière de protection environnementale, on arrive souvent bien tardivement, et on détruit facilement ce qui a mis des siècles à s'élaborer patiemment, dans le respect d'une temporalité sur laquelle nous n'avons pas de prise, et qui bien souvent nous dépasse.

Il a fallu attendre que les côtes soient bétonnées pour avoir une Loi protégeant nos littéraux (1986). Soyons donc proactifs face aux enjeux et aux problématiques qui se posent dans la gestion des terres.

La question de l'artificialisation des sols est prégnante à cet égard. Si la France s'est fixé un objectif de zéro artificialisation nette, la marge de progression est grande, à commencer par la manière même dont l'artificialisation nette est calculée. Il est primordial que cette mesure soit basée sur l'altération ou non altération durable des fonctions écologiques des sols et non seulement sur la différence entre les sols artificialisés et non artificialisés. Comme cela est explicité dans l'avis, retirer une couche de bitume ou de béton ne rend pas à la terre ses fonctions écosystémiques.

Si certains et certaines pensent déjà le sol comme en héritage, nous considérons primordial d'aller plus loin et rejoignons la préconisation 1. Inscrire les sols comme un élément constitutif du patrimoine commun de la nation serait un engagement non-négligeable en faveur de la protection de l'environnement et s'inscrirait dans une suite logique : les sites, paysages et l'eau bénéficiant déjà d'un tel régime juridique.

Cette protection doit également prendre la forme d'une meilleure gestion de la politique foncière et, dès lors, établir une plus grande cohérence grâce aux SCOT. Cette cohérence ne peut se faire sans les habitants et les acteurs économiques, ni sans la prise en compte des enjeux actuels, tels que précisés dans la préconisation 4.

Merci à la rapporteure pour le travail effectué, l'équipe de la commission ainsi que les conseillers et conseillères qui ont parfois exprimé de vives divergences, mais qui nous ont permis de proposer ce texte, que le groupe OEMJ a voté favorablement.

Outre-mer

Cet avis a le mérite de souligner le rôle fondamental que représente le sol pour notre planète.

Face au développement économique et à l'accroissement de la population, le sol est mal mené, artificialisé, pollué ... en un mot surexploité !

Dans le cadre de nos travaux, la Commission s'est nourrie des problématiques des territoires ultramarins et c'est ce qui a fait émerger les différentes facettes et des multiples particularités dans nos collectivités.

Outre les contraintes liées à la nature même des sols, aux risques climatiques accrus, aux structures des exploitations agricoles, à la petite superficie de certains territoires, la gestion du foncier est très diverse selon les statuts et l'histoire de chacune de nos collectivités.

Concilier aménagement du territoire, construction de logements, développement de l'agriculture et implantation d'entreprises lorsque le foncier est rare, relève d'une équation inextricable.

L'exemple de St Pierre et Miquelon y est éclairant. Ce territoire est d'ores et déjà confronté à une érosion liée à l'élévation du niveau des mers qui «grignote», année après année, des hectares du littoral, sans parler du phénomène de submersion qui touche de plein fouet l'avenir du village de Miquelon dont le «déménagement» est programmé à court terme en raison des conséquences du réchauffement climatique et de la montée des eaux.

Dans d'autres territoires, la pression démographique confrontée aux contraintes du relief et des risques, le droit Coutumier, la pression migratoire, la question de l'indivision sont autant de données dont il faut tenir compte.

En résumé, ces particularités nécessiteraient à elles seules une analyse fine qui ne pouvait être traitée dans cet avis.

Ces mêmes particularités mettent à mal l'objectif louable de la démarche «Zéro artificialisation nette» à l'horizon 2050, qui relève de ce fait, de la simple utopie !

Trois priorités doivent toutefois être traitées :

- → Le renforcement de la stratégie foncière territoriale dans les schémas d'aménagement ou document de planification pour répondre au conflit d'usage ;
- → L'engagement de l'Etat à prendre toute sa responsabilité dans la gestion des domaines public et privé qui lui appartiennent ;
- → La sécurisation des titres fonciers confrontée à la fois à la problématique de l'indivision et à la nécessaire conciliation entre droit civil et coutume.

Le Groupe des Outre-mer a voté l'avis.

Santé et citoyenneté

Cet avis rappelle utilement que le sol constitue une ressource unique, rare et non-renouvelable.

Principal gisement de biodiversité, il assure en effet des fonctions essentielles, non seulement pour sa fonction nourricière mais également pour lutter contre le changement climatique et limiter les pollutions. Trop souvent oublié pour sa capacité à être source d'innovations porteuses d'espoir, notamment pour les médicaments de demain, il est vital, comme l'exprime la première préconisation, de reconnaître ce patrimoine commun.

La préservation des espaces naturels et des terres agricoles, mais aussi la réhabilitation des sols urbains est un enjeu de santé globale, c'est aussi améliorer notre capacité à faire face à l'avenir.

Face à l'artificialisation qui gagne du terrain, il faut donc agir et vite. L'objectif "Zéro Artificialisation Nette" doit reposer sur différents outils réglementaires et fiscaux dont les impacts devront être analysés par le prisme de l'équité et de la lutte contre toutes les inégalités notamment celles de genre.

Même si les enjeux de la transition écologique sont aujourd'hui reconnus, cet objectif doit être accompagné par une campagne d'information et de sensibilisation de toutes les parties-prenantes, notamment nos concitoyens et concitoyennes, et ce, dès le plus jeune âge. La formation des acteurs de l'aménagement, qu'ils soient élus ou techniciens, est aussi un préalable incontournable.

La politique foncière doit aussi passer par une gouvernance plus démocratique des politiques d'urbanisation et le renforcement d'une gestion collective et partagée.

Enfin nous saluons la préconisation 16, qui ouvre la voie à des modalités de portage foncier inspirées les principes de l'économie sociale et solidaire.

Parce que protéger le sol, c'est protéger la santé de toutes et tous, le groupe Santé & Citoyenneté a voté l'avis.

UNSA

Chaque année en France, près de 30 000 hectares sont artificialisés, ce qui participe directement de l'accélération de la perte de biodiversité, du réchauffement climatique, de la diminution des terres agricoles et de l'amplification de la fracture territoriale.

Penser une politique foncière ambitieuse est donc nécessaire, d'autant que le sol est un élément véritablement constitutif des écosystèmes terrestre et assure des fonctions écologiques indispensables à la vie sur terre.

L'artificialisation des sols et plus largement la question des usages et des pratiques associés au foncier nécessitent une approche globale, à laquelle se sont employés les membres de cette commission.

Les évolutions envisagées en termes juridique et réglementaire doivent en effet, comme le souligne l'avis, intégrer les enjeux environnementaux, climatiques, sociaux, alimentaires et de santé publique, posant aussi la question de la gouvernance.

Cet avis, au groupe UNSA, nous a laissé perplexe à sa lecture. C'est un avis riche reposant sur un état des lieux documenté et exigent, attentif à la diversité des enjeux écologiques, sociaux et économiques dans lesquels le sol, et par extension la politique foncière, doivent s'inscrire.

Il propose une vision globale du sol, comme entité propre. Nous soulignons par exemple l'objectif d'une intégration active des citoyens aux outils de gouvernance territoriale, notamment les Schémas de cohérence territoriale (SCOT).

Cette préconisation nous semble constituer un levier important de mobilisation et de participation citoyenne au service d'une meilleure prise en compte des acteurs et des différents intérêts qui existent localement.

La pérennisation du « fonds friche » et son évolution vers un fond destiné à soutenir la valorisation de tous les terrains susceptibles d'être aménagés sans extension urbaine nous semble également très intéressante.

Déclarations *des groupes*

En revanche, Si l'UNSA conçoit tout l'interêt et le progrès que pourrait constituer une évolution vers un régime juridique du sol comme patrimoine commun, les modalités d'une telle réécriture juridique et ses implications effectives devraient cependant à notre sens s'inscrire dans une réflexion plus large.

Plus largement et c'est ce qui nous rend quelque peu perplexe, l'opérabilité de certaines préconisations nous interrogent, indépendamment des grands principes posés, sur lesquels nous nous retrouvons.

Pareillement il nous semble que l'avis aurait pu aller plus loin sur des mesures incitatives accélérant le ZAN et coercitives quand le système est dévoyé.

En conclusion, si nous émettons des réserves sur certaines préco dans leur possible mise en œuvre nous saluons un avis dense, étayé, et s'inscrivant dans une approche résolument globale. Aussi, par adhésion aux grand principes énoncés dans l'avis, l'UNSA a voté favorablement l'avis.

Scrutin

Scrutin sur l'ensemble de l'avis.
Le CESE a adopté.

Nombre de votantes et de votants : 133
Pour : 111
Contre : 15
Abstentions : 7

Ont voté pour :

GROUPE	COMPOSITION
Agir autrement pour l'innovation sociale et environnementale	Mme Djouadi, MM. El Jarroudi, Hammouche, Levy-Waitz, Mmes Tordeux Bitker, Tutenuit.
Agriculture	MM. Amécourt (d'), Biès-Péré, Mme Blin, MM. Coué, Dagès, Durand, Férey, Mme Fournier, M. Gangneron, Mmes Lion, Pisani, Sellier, Vial, M. Windsor.
Alternatives sociales et écologiques	Mmes Gondard-Lalanne, Groison, M. Le Queau, Mme Orain.
Artisanat et Professions libérales	MM. Chassang, Guihard, Mmes Munoz, Niakaté, M. Repon.
Associations	MM. Boivin, Deniau, Deschamps, Mmes Doresse Dewas, Jourdain Menninger, Martel, M. Miribel, Mmes Monnier, Sivignon, M. Thomasset, Mme Thoury.
CFDT	M. Aonzo, Mmes Blancard, Canieux, Duboc, Gresset-Bourgeois, MM. Guihéneuf, Lautridou, Mariani, Mmes Meyling, Pajarès y Sanchez, M. Ritzenthaler, Mme Thiery, M. Tivierge.
CFE-CGC	Mmes Biarnaix-Roche, Gayte, MM. Nicoud, Souami.

CFTC	Mme Chatain, MM. Heitz, Lecomte.
CGT	Mmes Bordenave, Cailletaud, Chay, M. Dru, Mme Gallet, MM. Garcia, Naton, Oussedik.
CGT-FO	M. Busiris, Mmes Clicq, Marot, Veitl.
Environnement et nature	MM. Abel, Beauvais, Boucherand, Chabason, Mme Claveirole, MM. Compain, Gatet, Mmes Grimault, Journé, M. Lesaffre, Mmes Marsaud, Martinie-Cousty, M. Mayol, Mmes Ostria, Popelin, Rattez, M. Richard.
Familles	Mmes Balducchi, Blanc, MM. Desbrosses, Erbs, Mmes Gariel, M. Marmier.
Non-inscrits	MM. Bazot, Breton, Joseph, Noël.
Organisations étudiantes et mouvements de jeunesse	M. Eyriey, Mme Hamel, M. Occansey.
Outre-mer	MM. Cambray, Leung, Marie-Joseph.
Santé et Citoyenneté	Mme Joseph, M. Raymond.
UNSA	Mme Arav, MM. Darwane, Truffat, Mme Vignau.

Ont voté contre

GROUPE	COMPOSITION
Entreprises	M. Brunet, Mmes Carlac'h, Couderc, MM. Creyssel, Gardinal, Goguet, Mme Guerniou, MM. Kling, Moisselin, Mmes Pauzat, Ruin, Salvadoretti, Tome-Gertheinrichs, Ullern, M. Vermot Desroches.

Se sont abstenus :

GROUPE	COMPOSITION
Agir autrement pour l'innovation sociale et environnementale	Mme Roux de Bezieux.
CGT	M. Rabhi.
Coopération	MM. Grison, Landriot, Mugnier.
Non-inscrits	M. Pouget.
Outre-mer	Mme Sirder.

Annexes

1 Composition de la commission des territoires, de l'agriculture et de l'alimentation

Président
Henri BIÈS-PÉRÉ

Vice-Présidente
Cécile CLAVEIROLE

Vice-Président
Jean-Louis JOSEPH

Agir autrement pour l'innovation sociale et environnementale
Patrick LEVY WAITZ

Agriculture
Henri BIÈS-PÉRÉ
Catherine LION
Florence SELLIER
Anne-Claire VIAL

Alternatives sociales et écologiques
Marie-Noëlle ORAIN

Artisanat et professions libérales
Joël FOURNY
Jean-François GUIHARD

Associations
Marie-Amélie LE FUR

CFDT
Monique GRESSET
BOURGEOIS
Sébastien MARIANI
Franck TIVIERGE

CFE-CGC
Véronique BIARNAIX-ROCHE

CGT
Gilles FOURNEL
Anne GARRETA

CGT-FO
Alain ANDRÉ
Dominique DELAVEAU

Coopération
Christophe GRISON
Olivier MUGNIER

Entreprises
Bruno CAVAGNÉ
Didier GARDINAL
Olivier SALLERON

Environnement et nature
Cécile CLAVEIROLE
Cécile OSTRIA
Pauline RATTEZ

Familles
Dominique MARMIER

Non Inscrits
Bernard BRETON
Jean-Louis JOSEPH
Alain POUGET

OEMJ
Agathe HAMEL

Outre-mer
Yannick CAMBRAY

2 Liste des personnes auditionnées

M. Jacques Thomas
Président de l'Association française pour l'étude du sol (AFES)

Mme Sabine Agofroy
Chargée des relations parlementaires et européennes, FNSafer

Mme Stéphanie Barral
Chargée de recherches en sociologie à l'INRAE

M. Philippe Billet
vice-président de l'Association française pour l'étude du sol (AFES)

M. Michel Brossard
Directeur de recherche (DR1), Pédologue à l'IRD (Institut de recherche pour le développement)

Mme Virginie Carolo-Lutrot
1ère Vice-Président d'Intercommunalités de France

M. Jérôme Cortet
Professeur de l'Université de Montpellier

Mme Sarah Dubeaux
Docteure en géographie et aménagement, ingénieure de recherche, Laboratoire d'initiatives foncières et territoriales innovantes (LIFTI)

Mme Stéphanie Dupuy-Lyon
Directrice générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN), du ministère de la transition écologique (MTE)

M. Julien Fosse
Directeur-adjoint du département développement durable et numérique, France Stratégie –services du premier ministre

M. Benoit Grimonprez
Professeur de droit rural à l'université de Poitiers

M. Sylvain Grisot
Urbaniste, auteur du Manifeste pour un urbanisme circulaire

M. Emmanuel Hyest
Président de la Fédération nationale des Sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (FNSafer)

M. Guy Julien-Laferriere
Directeur des études environnement et urbanisme – Casino Immobilier

M. Philippe Ledenvic
Président de l'Autorité Environnementale

M. Tanguy Martin
Responsable de plaidoyer au sein du réseau des fermes Terre de liens

Mme Coline Perrin
Chargée de recherche en géographie à l'INRAE.

Mme Carole Ropars
Responsable du pôle aménagement et environnement, Intercommunalités de France (ex-ADCF)

M. Jacques Thomas
Président de l'Association française pour l'étude du sol (AFES)

Mme Carole Zakine
Docteur en droit et spécialisée en droit de l'environnement appliqué à l'agriculture

3 Liste des personnes rencontrées

(liste par ordre alphabétique avec l'indication des fonctions exercées au moment du contact ou de l'entretien).

M. Jean-Luc Bartmann
Expert forestier, président du Conseil National de l'Expertise Foncière Agricole et Forestière (CNEFAF)

M. Joël Baud-Grasset
Président du FNCAUE ; Fédération Nationale des CAUE (conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement)

Mme Eléonore Chambras-Lafuente
Chargée de mission du FNCAUE ; Fédération Nationale des CAUE (conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement)

Mme Valérie Charollais
Directrice du FNCAUE ; Fédération Nationale des CAUE (conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement)

Mme Véronique Duflos
Déléguée générale du Conseil National de l'Expertise Foncière Agricole et Forestière (CNEFAF)

Mme Gisèle Jourda
Sénatrice de l'Aude (Occitanie), vice-présidente de la commission des affaires européennes

Mme Sandrine Le Feur
Députée du Finistère

M. Thibault Loncke
Consultant senior, du Conseil National de l'Expertise Foncière Agricole et Forestière (CNEFAF)

M. Luca Montanarella
Expert européen, fonctionnaire de la Commission Européenne

Mme Geneviève Nguyen
Maître de Conférences en Économie à Toulouse INP-ENSAT, Toulouse Institut National Polytechnique – École Nationale Supérieure Agronomique

M. Thierry Popot
Agriculteur, expert forestier au Conseil National de l'Expertise Foncière Agricole et Forestière (CNEFAF)

Mme Yannick Sencébé
Sociologue, membre de L'Institut Agro Dijon - Umr Cesaer

M. Jean-François Soussana
Vice-président en charge de la politique internationale de l'INRAE

M. Thierry Valeix
Expert forestier au Conseil National de l'Expertise Foncière Agricole et Forestière (CNEFAF)

4 Journée d'échange du 22 juin 2022

M. Vincent Huss
Chargé de mission « projets agricoles et alimentaires durables » de la Communauté urbaine de Grand Poitiers

Mme Battle Karimi
Directrice scientifique du bureau d'étude Novasol Experts, spécialisé dans la qualité écologique des sols

M. Guénolé Le Moaligou
Paysagiste concepteur et urbaniste OPQU, intervenant au CAUE de l'Oise, expert écoQuartier

Mme Lara Mornet-Hess
Chargée de mission Forêt et Agriculture du Pays « Cœur d'Hérault »

Mme Marielle Muret-Baudoin
Maire de Noyal sur Vilaine, vice-Présidente du Syndicat Mixte du Pays de Rennes, SCoT du Pays de Rennes

M. David Pagnier
Directeur du SCoT de Nevers, Délégué Technique Général à la Fédération Nationale des SCoT

5 Bibliographie

6 Table des sigles

Dernières publications du Conseil économique, *social et environnemental*

Retrouvez l'intégralité des travaux du CESE sur le site

lecese.fr

Retrouvez le CESE sur les réseaux sociaux

Imprimé par la Direction de l'information légale et administrative, 26, rue Desaix, Paris 15e, d'après les documents fournis par le Conseil économique, social et environnemental • N° 411230001-000123 - Dépôt légal : janvier 2023 • Crédit photo : Dicom

PEFC 10-31-2190 IMPRIM'VERT®

lecese.fr

9, place d'Iéna
75 775 Paris Cedex 16
01 44 43 60 00

cese
Conseil économique social et environnemental

PREMIÈRE MINISTRE
Liberté
Égalité
Fraternité
Direction de l'information légale et administrative

Les éditions des Journaux officiels

N° 41123-0003
ISSN 0767-4538 ISBN 978-2-11-1167377-9

9 782111 673779