

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

RAPPORTEURE
Cécile Claveirole

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 Règlement 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.

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 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 le 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.

Dernières publications du Conseil économique, *social et environnemental*



Retrouvez l'intégralité des travaux du CESE sur le site

ceese.fr

Retrouvez le CESE sur les réseaux sociaux



Imprimé par la Direction de l'information légale et administrative, 26, rue Desaix, Paris 15^e, d'après les documents fournis par le Conseil économique, social et environnemental • N° 411230003-000223 - Dépôt légal : février 2023 • Crédit photo : Dicom

ecese.fr

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



**PREMIÈRE
MINISTRE**

Direction de l'information
légale et administrative

*Liberté
Égalité
Fraternité*



Les éditions des
Journaux officiels

N° 41123-0003

ISSN 0767-4538 ISBN 978-2-11-1167377-9



9 782111 673779