

## Panel 3 – Session thématique « Biodiversité et Aménagement » « Quel nouveau rapport au foncier et au sol quand la biodiversité devient un impératif de l'aménagement du territoire ? »

Selon Marc André Sélosse, scientifique microbiologiste, botaniste et écologue au Museum d'Histoire naturelle), « un sol rassemble 50% de la biomasse vivante, un quart des espèces connus et 75% de la matière organique terrestre. Il représente le principal écosystème sur terre. La vie elle-même crée le sol, brasse le sol ... les sols font le monde, sur terre et sur mer, et font sa fertilité ».

Cela, alors qu'en France, l'équivalent d'un département est artificialisé tous les 7 à 10 ans, même si le rythme actuel d'artificialisation des sols se réduit et qu'une tendance à la baisse s'est amorcée). Alors qu'il faut entre cent et mille ans pour faire un sol.

### L'artificialisation des sols à rebours des cycles naturels

« Le **terme artificialisé est lui-même faux, erroné. Tout est artificialisé, même dans des espaces considérés pourtant comme naturels, ils sont anthropisés. La loi avec le ZAN est elle-même beaucoup plus précise puisque qu'elle établit qu'artificialiser consiste à altérer les fonctionnalités écologiques, biologiques, climatiques, hydrologiques des sols. Il faut avant tout raisonner en termes de fonctionnalités, quel que soit le sol, urbain, rural, forestier, agricole. Et, un sol imperméabilisé n'est pas fonctionnel. La biodiversité n'est ainsi pas qu'une question d'espèces, mais une question de services produits par les espèces pour préserver ces fonctionnalités** » (Patrice Valantin, Président, UPGE – Union des Professionnels du Génie écologique).

Face aux réalités de l'artificialisation encore mal appréhendées, face à la contestation de la loi et de l'objectif ZAN, une mission d'information est mise en place à l'Assemblée nationale, à l'initiative de la Commission du Développement Durable et de l'Aménagement, pour une durée de six mois autour du ZAN. Le choix de travaux et d'investigation sur le ZAN est aussi le choix d'une agricultrice, présidente de cette commission parlementaire car indéniablement « **le ZAN représente chez les élus locaux une crainte en raison des inadéquations possibles entre les différents documents d'urbanisme PLUi, PLH, SCoT et SRADDET ... quand des propositions émanent pour revenir sur la loi ou encore l'assouplir** » (en cours au sénat). La mission doit ainsi **analyser les politiques publiques en faveur et en défaveur du zéro artificialisation net. Les élus ne sont pas intrinsèquement pour ou contre le ZAN, il faut juste qu'ils y soient aidés, que les politiques publiques soient en cohérence, notamment en matière de fiscalité** (Sandrine Le Feu, Députée du Finistère, Présidente de la Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire à l'Assemblée nationale).

Précisément, l'aménagement et l'urbanisme sont au cœur, avec un enjeu de planification dans le temps. « **Les SCoT, schémas de cohérence territoriale, représentent un document de planification, un document stratégique pour un territoire à horizon de 20 ans. Ils représentent des documents de préparation de l'avenir. Le principe de sobriété foncière a toujours été dans l'ADN des SCoT. La très grande majorité des élus est favorable aux objectifs de sobriété foncière. Le terme ZAN qui a été retenu n'était peut-être pas approprié dès le départ. Une enquête a été menée par la Fédération nationale des SCoT qui a ciblé tous les élus, de toute collectivité. Ils expriment qu'ils sont tous très largement favorables à l'objectif. Or, malgré les récentes lois qui visent à accélérer les modalités de sobriété foncière, et donc le ZAN, aucune loi n'est venue modifier la fiscalité. Or la fiscalité aujourd'hui encourage encore l'artificialisation. Pour simple illustration, la fiscalité sur la construction**

neuve est exempte de fiscalité. L'achat dans l'ancien est lui taxé avec des frais de notaires qui continuent d'augmenter. **C'est une incongruité fondamentale !** » (Michel Heinrich, Président, Fédération nationale des SCoT).

Il devient particulièrement nécessaire d'outiller les élus et leur permettre d'assurer le suivi dans le temps de l'artificialisation de leur territoire. « **L'IGN – Institut de Géographie nationale, opérateur de l'Etat pour l'acquisition, la production, le traitement, la diffusion de données géographiques et forestières répond aux besoins de production de données nationales et territoriales en faveur des politiques publiques, et récemment à un besoin de production de données d'occupation de sols à grande échelle, de constituer une base de données à double dimension – de la couverture des sols aux usages de ceux-ci. Nous avons ainsi cartographié ce qui est imperméabilisé et ce qui ne l'est pas, au regard de la nomenclature de la loi. Un outil qui rejoint les autres outils qui constituent le portail de l'imperméabilisation, avec d'autres acteurs publics, qui vise à mieux accompagner les collectivités pour mieux appréhender leur maîtrise foncière et la connaissance de leurs sols** » (Caroline Joigneau-Guesnon, Relations institutionnelles et partenariales, IGN – Institut de Géographie).

### L'exigence de mieux définir ce qu'est le sol dans les choix d'aménagement

Encore aujourd'hui, malgré cette somme de connaissance et de données disponible, la définition d'un sol n'est pas établie ou une définition commune et acceptée par tous. En effet, « **deux écoles s'affrontent encore. Tout l'aménagement du territoire se concentre encore sur l'urbanisme au travers des PLU – Plans Locaux d'Urbanisme qui fixe l'occupation par les humains de l'espace. Or, nous devrions avoir des plans locaux d'aménagement et de gestion de l'espace qui permettrait une vision cohérente et systémique** » (Patrice Valantin, Président, UPGE – Union des Professionnels du Génie écologique).

Historiquement, effectivement, « **l'urbanisme a considéré le sol uniquement comme superficie, en vision 2D. Cela tend à évoluer et nous commençons à appréhender le sol en 3D. Cette prise de conscience n'est pas encore généralisée mais une attention à la fonctionnalité du sol progresse. On appréhende aujourd'hui davantage la qualité des sols avant d'en projeter les usages futurs. Les choses avancent dans le bon sens** » (Michel Heinrich, Président, Fédération nationale des SCoT).

Une manière de raisonner serait de mieux considérer les coûts en s'appuyant sur la nature plutôt que de s'y opposer. En effet, « **il suffit d'observer la nature et faire mieux avec elle, avec la possibilité que cela nous coûte collectivement moins cher. L'objectif du ZAN part de là. La gestion de l'eau, le traitement de l'eau coûtent extrêmement cher alors qu'il suffirait de mieux suivre le cycle de l'eau. En Bretagne, beaucoup de sources d'eau de surface s'écoulent trop vite à la mer. Un moyen efficace de ralentir le rythme d'écoulement de l'eau serait de s'appuyer sur les haies, les talus, les zones humides... La nature se charge de filtrer et d'écouler l'eau jusqu'à la mer à moindre coût. Il faut lui permettre de faire ce qu'elle sait faire. Avec des économies à la clé pour la collectivité** » (Sandrine Le Feu, Députée du Finistère, Présidente de la Commission du Développement durable et de l'Aménagement du Territoire à l'Assemblée nationale).

## Malgré les évidences, un défaut d'unanimité

Il est important de rappeler que « **les élus locaux ne sont pas contre le ZAN ... leur fiscalité n'est juste pas adaptée et ne leur permet pas de réaliser les transformations de modèle recherchées et de tirer parti du ZAN. C'est ce qui doit être inversé** » (Michel Heinrich, Président, Fédération nationale des SCoT).

Par exemple, « **en Bretagne, les villes et les pôles de développement principaux se situent sur le littoral. Comment articuler l'espace littoral et le centre Bretagne ? Le centre Bretagne doit-il se transformer, se développer en s'industrialisant ou doit-il jouer le rôle de poumon vert avec des espaces qui continuent de préserver la qualité de l'eau et de l'air en amont des villes ? Dans ce cas, il faut que les villes qui ont un développement économique important accompagnent les communes rurales et actent qu'elles ne vont pas se développer à outrance mais jouer un rôle de préservation d'un écosystème, d'une nature, constituer un poumon vert qui va profiter aux grandes villes. Cela ne pourra se faire sans des mécanismes de solidarité, entre territoires urbains et ruraux, qui doivent se mettre en place** » (Sandrine Le Feu, Députée du Finistère, Présidente de la Commission du Développement durable et de l'Aménagement du Territoire à l'Assemblée nationale).

Tout ce qui est ici évoqué fait référence aux « **écosystèmes qui représentent le cœur de l'enjeu notamment défendus dans le récent règlement européen de préservation de la nature qui considère les différents écosystèmes qu'ils soient forestiers, agricoles, urbains ... Une approche par écosystème doit s'appuyer sur une compréhension de ces écosystèmes, à partir de données, données qui doivent être collectées et s'organiser de manière davantage décloisonnée entre les différents acteurs si l'on entend impulser la prise en compte de la biodiversité dans les politiques publiques. Le rôle des observatoires qui existent peut y contribuer. Par exemple, l'observatoire de la biodiversité est piloté par l'OFB et alimenté par l'IGN (avec des éléments sur les espaces forestiers et la biodiversité forestière) ; l'observatoire des forêts françaises est lui piloté par l'IGN qui s'intéresse à d'autres données complémentaires sur les sols notamment. Décloisonner les outils permet une meilleure aide à la décision par tous et pour tous, notamment les élus locaux** » (Caroline Joigneau-Guesnon, Relations institutionnelles et partenariales, IGN – Institut de Géographie).

Malgré les craintes et les réticences qu'il suscite, « **le ZAN peut être un outil efficace pour la biodiversité s'il est utilisé intelligemment, en appréhendant bien ses modalités. Une des craintes des élus, c'est que beaucoup de choses circulent de manière binaire : espace artificialisé ou non artificialisé, en omettant d'appréhender les fonctionnalités. Pour le climat, les choses sont simples car les unités de mesure sont claires (la tonne équivalent carbone). Sur le vivant, il n'y aura pas ces mesures métriques aussi simples. Oui, nous devons donc faire une bascule qui prend en compte les fonctionnalités écologiques. C'est une approche beaucoup plus humble, une approche beaucoup plus territorialisée. Ces outils ne doivent pas venir a posteriori des lois mais précéder les lois** » (Patrice Président, UPGE – Union des Professionnels du Génie écologique).

## Vers des améliorations, des évolutions, des capacités nouvelles pour une plus grande prospective territoriale

Il faut y revenir encore et encore, pour finir de convaincre les élus locaux qui sont déjà convaincus mais insuffisamment aidés, « **la priorité est celle de la fiscalité et les politiques publiques qui en découlent, avec des implications sur les leviers financiers des collectivités (DGF, prêts bancaires, taxe d'aménagement ...)** » (Sandrine Le Feu, Députée du Finistère, Présidente de la Commission du Développement durable et de l'Aménagement du Territoire à l'Assemblée nationale).

Il ne faut pas tout dénigrer et aussi reconnaître le chemin parcouru. « **La Loi Climat et Résilience a eu le mérite de faire réfléchir tout le monde. Tout le monde travaille désormais un nouveau rapport au sol qui n'est plus que foncier et qui prend en compte l'exigence de la biodiversité** » même si le chemin est encore long. « **Les élus ont besoin d'outils pour se projeter et planifier car l'ensemble de ces notions sont nouvelles et que nous sommes dans un temps d'acculturation rapide. C'est ce que doit permettre la Plateforme de planification écologique.fr à partir d'un baromètre des transitions** » (Michel Heinrich, Président, Fédération nationale des SCOT).

L'un des outils puissants qui se met en place est « **un projet porté par l'IGN, le CEREMA et l'INRIA qui développe un jumeau numérique du territoire qui permettra à partir de données socles (cartographie des habitats, réseau de mesure de la qualité des sols ...) de jouer avec ces données et de réaliser des scénarii de transformation prospective en fonction de telle ou telle orientation et de leurs conséquences projetées, à partir de cas d'usages multiples (prise en compte des paysages dans le développement des EnR par exemple). Un appel à commun a été lancé pour construire aussi ce projet avec des industriels, à partir de briques technologiques existantes, et inclure des territoires qui travaillent déjà avec des outils de jumeaux numériques sur une extension des cas d'usages possibles** » (Caroline Joigneau-Guesnon, Relations institutionnelles et partenariales, IGN – Institut de Géographie).

## Et les agriculteurs, acteurs incontournables d'une meilleure gestion des sols

L'enjeu de transition agricole est là, s'impose à tous, « **les agriculteurs en ont conscience, ils savent qu'ils vont devoir s'adapter pour des raisons climatique, écologique, sanitaire ... Cela va nécessiter des usages de moins d'engrais chimiques, moins de pesticides, aussi moins de rendements possiblement. Les politiques agricoles en France et en Europe sont en faveur du développement de nouvelles pratiques. Si on ne change pas, à long terme, il y aura également moins de rendements car les sols seront épuisés. La période actuelle est compliquée car il y a un énorme enjeu combiné de renouvellement des générations, de préservation des sols et de souveraineté alimentaire** » (Sandrine Députée du Finistère, Présidente de la Commission du Développement durable et de l'Aménagement du Territoire à l'Assemblée nationale).

« **Cette transition agricole est indispensable et nécessaire et cela se fera avec les agriculteurs, encore faut-il que la loi envoie les bons signaux à tous les acteurs. Ce qui n'est pas toujours le cas** » (Michel Heinrich, Président, Fédération nationale des SCOT).

## Pour quelle relation de l'économie au vivant ?

Une réflexion sur la finalité économique des choses doit se faire car **la tarification du vivant pose question**. « **Si l'argent est le nerf de la guerre, il n'est pas le but de la vie. Or, une proposition récente de la présidente de la commission européenne vise à créer des crédits biodiversité qui reposeraient sur une tarification du vivant. Cette approche ne permet pas de travailler in fine pour du bien commun. Qu'il y ait des outils de mesure, des indicateurs, c'est indispensable mais cela ne peut pas se faire uniquement sur le prix ou des valeurs de marché. Ce n'est pas la bonne direction. C'est une question de valeur et pas de prix, encore plus quand on réfléchit à échelle locale. Il faut non pas intégrer la biodiversité dans un modèle économique mais au contraire intégrer nos modèles économiques aux conditions du vivant car celui-ci nous a précédés et nous survivra. Il n'y a pas de solution technique à un problème systémique. Le sujet du vivant, le sujet du foncier, le sujet des sols, est un sujet à la fois biologique, philosophique, anthropologique, social mais pas technique. Nous**

*devons tous collectivement ne pas nous tromper d'objectif* » (Patrice Valantin, Président, Union des Professionnels du Génie écologique).

La sémantique est en effet importante car l'IPBES (, la plateforme internationale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques, équivalent du GIEC dédié à la biodiversité) recommande justement de ne plus parler de fonctions écosystémiques mais plutôt de « **contribution de la nature qui n'est pas là que pour nous rendre des services** ».

## Les leviers et les freins sur lesquels avancer collectivement

« **Un changement de logiciel semble nécessaire si nous voulons choisir pour ne pas subir ! Nous devons apprendre à aménager autrement avant que les lois ne nous y contraignent dans l'urgence et dans des délais qui seront devenus implacables, en premier lieu pour les élus locaux** » (Michel Heinrich, Président, Fédération nationale des SCoT).

Pour changer, pour apprendre à faire autrement, « **la carte peut constituer un outil de prise de conscience, de meilleure compréhension des enjeux, et d'aide à de nouvelles décisions. C'est ce que peut permettre la carte de l'anthropocène développée par l'IGN** » (Caroline Joigneau-Guesnon, Relations institutionnelles et partenariales, IGN – Institut de Géographie).

Le changement est inéluctable mais il est compliqué tant nos modèles sont ancrés. « **La situation des élus locaux se comprend : ils vivent, notamment dans les territoires ruraux, une baisse démographique qui les contraint à faire du logement, créer des services pour fixer la population, attirer de nouveaux habitants, les encourager à avoir des enfants. Sauf que ce logiciel ne permet pas de penser demain. La réalité est que les jeunes ne font plus d'enfants par crainte de l'avenir et la démographie baisse de toute façon. Il faut sortir des sentiers battus et des prérequis du passé. Ce n'est pas simple !** ». La demande sociale reste forte des « **gens qui veulent une maison avec un grand jardin en pleine campagne, ce n'est plus possible, même quand il y a de l'espace pour. Nous devons densifier les communes, même dans le rural, verticaliser le logement ou encore faire de l'habitat léger. Il ne s'agit pas de dire que nous allons devoir construire des immeubles dans le rural mais des maisons collectives et pas qu'individuelles sur 1, 2, 3 étages. C'est dur de devoir l'expliquer aux électeurs. Mais c'est nécessaire pour choisir ses options et les développer progressivement et démocratiquement. Il est important de rappeler que la Loi sur le ZAN émane de la Convention Citoyenne sur le Climat. C'est bien les citoyens qui ont choisi de poser ce principe dans nos lois. Il nous faut maintenant le mettre en œuvre** » (Sandrine Le Feu, Députée du Finistère, Présidente de la Commission du Développement durable et de l'Aménagement du Territoire à l'Assemblée nationale).

« **Les tergiversations législatives sont un frein ! Nous devons accompagner les élus face à leurs réalités. Si des territoires ont des occupations fortes de leur bâti, de nombreux territoires ruraux connaissent une forte vacance de bâti. Il est donc indispensable de réinvestir le bâti existant. Cela va coûter plus cher que de construire du neuf mais c'est nécessaire. Construire des lotissements comme on l'a fait dans ces zones pas le passé n'est plus imaginable** » (Michel Heinrich, Président, Fédération nationale des SCoT).

Aussi, « **continuer d'opposer l'homme au vivant est un frein fort. Il nous faut réintégrer l'homme dans le vivant, repositionner l'homme dans ses écosystèmes, et sa dépendance et son interdépendance à la nature. C'est nécessaire si l'avenir n'est pas ce qui va être mais ce que nous voulons qu'il soit** » (Patrice Valantin, Président, Union des Professionnels du Génie écologique).



Face à la complexité, face aux résistances, malgré tout, « ***des solutions émergent, des initiatives se multiplient et nous disent que c'est possible*** » (Caroline Joigneau-Guesnon, Relations institutionnelles et partenariales, IGN – Institut de Géographie).