



LES **AVIS**
DU CONSEIL
ÉCONOMIQUE
SOCIAL ET
ENVIRONNEMENTAL



**La bonne gestion
des sols agricoles :
un enjeu de société**

Agnès Courtoux et Cécile Claveirole

Mai 2015



2015-14

NOR : CESL1100014X

Lundi 25 mai 2015

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Mandature 2010-2015 – Séance du 13 mai 2015

LA BONNE GESTION DES SOLS AGRICOLES : UN ENJEU DE SOCIÉTÉ

Avis du Conseil économique, social et environnemental
présenté par

Mme Agnès Courtoux, rapporteure,
avec l'appui de Mme Cécile Claveirole

au nom de la
section de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation

Question dont le Conseil économique, social et environnemental a été saisi par décision de son bureau en date du 12 novembre 2014 en application de l'article 3 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 modifiée portant loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental. Le bureau a confié à la section de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation la préparation d'un avis intitulé : *La bonne gestion des sols agricoles : un enjeu de société*. La section de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation présidée par M. Joseph Giroud, a désigné Mme Agnès Courtoux comme rapporteure, avec l'appui de Mme Cécile Claveirole.

Sommaire

■ Synthèse de l'avis	5
■ Avis	8
■ Constat et enjeux	8
■ Les définitions du sol	8
➤ L'approche scientifique	8
➤ L'approche juridique	9
■ Les services éco-systémiques rendus par les sols	10
■ Les évolutions relatives à l'usage des sols	12
➤ Les tendances mondiales et européennes	12
➤ Les évolutions en France	13
➤ Des facteurs multiples à l'origine des évolutions constatées	16
■ Rappels historiques sur les politiques foncières et l'absence de prise en compte de l'état des sols	19
➤ L'objectif d'une gestion plus économe des espaces agricoles et naturels est affirmé depuis longtemps mais sa mise en œuvre est difficile	19
➤ La question de la qualité des sols n'est abordée que de façon incidente ou indirecte.	22
■ Les principaux enjeux actuels	23
■ Préconisations	26
■ Renforcer les outils de la connaissance	26
■ Protéger le foncier agricole	27
➤ Mieux définir les compétences, améliorer la cohérence, faire appel à la concertation pour élaborer des projets	27
➤ Préserver les équilibres entre les usages et anticiper les reconversions	28
➤ Exploiter davantage les dispositifs de protection des terres agricoles existants	31
➤ Lutter contre l'accaparement des terres et favoriser une nouvelle répartition de la propriété du foncier agricole	32

■ Préserver et améliorer l'état des sols agricoles	33
✎ Développer la recherche et l'expérimentation sur les pratiques agronomiques favorables à la qualité des sols	33
✎ Développer les stratégies d'interaction et d'implication des différents acteurs	35
✎ Soutenir, dans les politiques agricoles, les productions et les pratiques favorables à la bonne qualité des sols	36
■ Sensibiliser aux enjeux liés aux sols	37

■ Déclaration des groupes _____ 39

■ Scrutin _____ 53

Annexes _____ 55

Annexe n° 1 : composition de la section de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation	55
--	----

Annexe n° 2 : liste des personnes auditionnées	57
--	----

Annexe n° 3 : liste des personnes rencontrées	58
---	----

Annexe n° 4 : bibliographie	60
-----------------------------	----

Annexe n° 5 : table des sigles	62
--------------------------------	----

LA BONNE GESTION DES SOLS AGRICOLES : UN ENJEU DE SOCIÉTÉ¹

Synthèse de l'avis

Constat et enjeux

Le sol demeure largement méconnu alors qu'il abrite la part la plus importante de la biodiversité de la planète et que les services écosystémiques qu'il rend sont primordiaux. Il est le socle de la vie végétale, seule capable de produire de la matière à partir du soleil, de l'air, de l'eau et des éléments minéraux présents dans la terre. A travers la biomasse, il fournit à l'Homme nourriture et énergie, mais il lui procure également des matériaux de construction, des matières premières et des molécules à vocation médicale. Son fonctionnement est déterminant pour les cycles de l'eau et de l'air. Ainsi, il assure une double régulation hydrique, quantitative en limitant l'écoulement des précipitations et donc des risques d'inondation et qualitative grâce à sa fonction de filtre. De même, principal réservoir de carbone organique, il contribue à freiner le dérèglement climatique.

De l'érosion à l'artificialisation, en passant par les pollutions de diverses origines, il est soumis à de multiples menaces. Or, malgré toutes ses propriétés, le sol n'est pas juridiquement protégé pour lui-même.

En France, le partage entre ses différents usages fait l'objet de tensions grandissantes. Le repli des espaces agricoles y est préoccupant. Selon les sources et les données exploitées, il serait situé, entre 2000 et 2012, dans une fourchette extrêmement large comprise entre 40 000 et 90 000 hectares par an pour la seule métropole. L'objectif d'une gestion plus économe des sols est pourtant affiché depuis longtemps, mais sa mise en œuvre s'avère difficile. La question de la préservation de leur qualité n'est, quant à elle, abordée que de façon indirecte ou incidente dans les politiques publiques.

Pour le CESE, face aux défis démographiques, alimentaires, environnementaux et climatiques, protéger la vocation nourricière des sols agricoles métropolitains et ultramarins et maintenir leur qualité agronomique et les externalités positives qu'ils assurent, constituent des enjeux primordiaux pour notre société.

¹ L'ensemble du projet d'avis a été adopté au scrutin public par 160 voix et 1 abstention (voir l'ensemble du scrutin en annexe).

Les préconisations :

Renforcer les outils de la connaissance

- Doter la recherche de moyens supplémentaires pour disposer de données cartographiques plus détaillées et suivre l'évolution de la qualité des sols ;
- Alimenter les bases de données par des informations fournies par des agriculteurs, des citoyens, des associations, des chercheurs ;
- Mutualiser les connaissances et harmoniser les terminologies et les référentiels ;
- Disposer de données morphopédologiques et agropédologiques complètes dans les territoires ultramarins ;
- Utiliser les cadastres pour assurer un suivi précis et spatialisé de la consommation annuelle réelle de terres agricoles ou naturelles ;
- Diffuser ces informations pour éclairer les décisions en matière d'urbanisme, d'usages des sols ou de pratiques agricoles.

Protéger le foncier agricole

- Définir des objectifs nationaux de réduction de la consommation de sols agricoles et les décliner localement ;
- Veiller à la cohérence des décisions en matière d'urbanisme en zones rurales ou périurbaines en privilégiant l'échelle des bassins de vie : plans locaux d'urbanisme intercommunaux, application plus rigoureuse des SCOT...
- Organiser le plus en amont possible de la conception des projets, l'information et la concertation avec toutes les parties prenantes ;
- Rééquilibrer l'offre commerciale en encadrant davantage la création de grandes et moyennes surfaces et privilégier la rénovation de l'habitat ancien ainsi que la reconversion des bâtiments industriels et commerciaux existants ;
- Intégrer dans les documents d'urbanisme les valeurs agronomiques et environnementales des sols, et prendre en compte celles-ci ainsi que le caractère réversible ou non des aménagements envisagés, avant toute modification de la destination des terres ;
- Evaluer l'efficacité en termes de lutte contre l'artificialisation, de la taxation des plus-values liées à la vente de terres agricoles rendues constructibles, pour procéder aux adaptations éventuellement nécessaires ; un relèvement de la fiscalité pourrait couvrir les allègements proposés dans l'avis ;
- Rechercher toutes les solutions d'évitement et de réduction de l'impact des nouveaux projets, avant d'appliquer la règle de la compensation ;
- Inciter les départements à exploiter davantage le dispositif PENAP de protection des espaces naturels, agricoles et périurbains, renforcer le rôle des CDPENAF et dresser un bilan de l'action des établissements publics fonciers ;

- Constituer, dans les ceintures périurbaines, des réserves foncières dédiées à l'agriculture et privilégier l'approvisionnement des restaurants collectifs et des habitants locaux, par leurs productions ;
- Lutter contre l'accaparement des terres en agissant aux niveaux européen et international pour reconnaître aux Etats la faculté d'encadrer, voire de s'opposer, à cette forme d'appropriation ;
- Proposer de nouvelles modalités de portage du foncier agricole grâce à une fiscalité et des produits financiers réglementés adaptés.

Préserver et améliorer l'état des sols agricoles

- Développer la recherche et l'expérimentation sur l'agroforesterie et les pratiques agronomiques améliorant l'état des sols en termes de teneur en matière organique et de biodiversité ;
- Encourager l'implication des agriculteurs dans les processus de recherche et d'innovation et développer les stratégies d'interaction avec les chercheurs, notamment pour la mise au point de matériels évitant le tassement des sols ;
- Valoriser le rôle des sols en matière de séquestration du carbone et de lutte contre le changement climatique ;
- Soutenir, grâce à des mesures incitatives efficaces, les pratiques agricoles et les productions favorables au maintien de la qualité (chimique, physique et biologique) des sols et à la prévention de l'érosion ;
 - agroécologie et agroforesterie ;
 - préservation et réimplantation, là où cela est judicieux, des haies et des prairies
 - création de bandes enherbées, couverture des sols en inter-culture, assolements longs...
- Mobiliser tous les moyens pour maintenir les exploitations et les territoires de polyculture-élevage existants et chercher à relocaliser des élevages dans les zones de production aujourd'hui spécialisées en grandes cultures ;
- Utiliser les capacités naturelles de résilience et de remédiation des sols en développant les techniques de phyto et de bio remédiation ;
- Maîtriser le processus naturel complet de la matière organique produite afin de recycler l'ensemble des déchets organiques et de les restituer aux sols.

Sensibiliser aux enjeux liés aux sols

- Mener des actions de communication vers le grand public et les élus pour une prise de conscience quant à l'importance du rôle des sols, patrimoine commun de l'humanité à protéger, dans le respect des droits de propriété ou d'usage ;
- Intégrer cet enseignement dans les programmes scolaires et renforcer la place de l'agronomie dans les formations agricoles initiales et continues ;
- Agir pour la prise en compte des problématiques relatives aux sols lors de la Conférence internationale sur le climat (COP 21) de décembre 2015.

Avis

Constat et enjeux

Les définitions du sol

Le mot sol viendrait du latin *solum*, qui veut dire base. Dans le langage courant, ce mot est utilisé pour plusieurs notions plus ou moins précises : espace de référence, comme le sol natal ; étendue, dans le sens de surface pour l'occupation, la propriété du sol, le sol cadastral, l'ancien plan d'occupation des sols ; équivalent à terre, quant à sa nature ou à ses propriétés productives ; interface entre la terre et l'air ; surface sur laquelle on marche, que ce soit le sol de la salle de bain ou celui de la forêt ; etc.

On peut aussi parler du sol en deux dimensions, en tant que surface, du sol en trois dimensions, en tant que matériau et du sol en quatre dimensions, en tant que volume vivant ayant sa dynamique propre, lieu d'échanges permanents.

Pour la plupart des gens, le sol est, au premier regard, une matière inerte, sur laquelle ils posent leurs pieds. Au-delà, chacun peut observer que le sol est un des éléments des paysages. Il est, aux yeux du plus grand nombre, le plus souvent occulté par les cultures, forêts, lacs, rivières, roches et constructions qui le couvrent. Mais il a joué et joue toujours un rôle déterminant dans l'organisation et la structuration de ces paysages. Le sol est la base de la production agricole et il supporte toutes les infrastructures nécessaires à l'habitat – dont il fournit de nombreuses matières premières - et aux activités humaines. Le sol est donc indispensable à toute vie sur terre, ce qui est généralement oublié.

L'approche scientifique

Sollicitée par la section au début de son cycle d'auditions, Mme Claire Chenu, professeure de sciences du sol à AgroParisTech, a, d'emblée, montré combien l'appréhension du sol comme une « matière morte » ou un support inerte était éloignée de la réalité. Pour le biologiste, le sol est, bien au contraire, un milieu extrêmement vivant qui héberge une immense diversité d'espèces de micro-organismes, d'animaux ou de plantes. « *On s'est beaucoup attaché aux grands fonds marins en disant qu'il s'agissait du milieu le plus riche de la planète. Ensuite, on a mis l'accent sur la canopée des forêts tropicales. On se rend compte aujourd'hui que la troisième frontière biotique, où le milieu est le plus riche en termes de diversité, de nombre d'espèces ou de groupes différents d'organismes, c'est le sol* ». Des bactéries aux vers de terre, en passant par une variété de champignons et de protozoaires, de nématodes et d'acariens, ce sont des dizaines de milliards d'organismes qui vivent de la consommation des matières organiques que le sol contient. Cette matière vivante qui évolue dans le sol est bien supérieure à celle qui vit au-dessus mais elle demeure néanmoins peu connue : pour les seules bactéries par exemple, moins de 1% du patrimoine génétique existant dans le sol a été décrit. Ces organismes sont interdépendants : chacun remplit une fonction qui impacte les caractéristiques physiques des sols et participe à leur équilibre global. Ainsi les matières organiques sont sources d'aliments et d'énergie pour les êtres vivants et, parallèlement, les êtres vivants transforment et biodégradent les matières organiques.

Dans la géographie traditionnelle, le mot sol était l'équivalent du mot géologie, puisque celle-ci était le fondement du découpage géographique. Ce sont en effet les origines géologiques des sols qui déterminent à la fois les reliefs et les natures des sols, modifiés ensuite par l'érosion naturelle, par le travail de l'Homme, par la vie qu'il supporte.

Pour le pédologue, le sol est constitué de « *la couche superficielle des surfaces continentales, formée par l'altération de la roche sous-jacente sous l'action du climat et des organismes vivants* »². Son volume s'étend de la surface de la Terre jusqu'à la roche-mère altérée. Sa formation résulte de processus lents, jusqu'à plusieurs centaines de millénaires et son épaisseur, en moyenne environ un mètre en France métropolitaine, peut atteindre plusieurs dizaines de mètres en conditions tropicales. Le sol est à la fois support et produit de la végétation. Il est à l'interface entre la biosphère et l'atmosphère et accueille en permanence les flux d'eau, de gaz et de matière. Loin d'être un simple support, il est donc un maillon indispensable au bon fonctionnement des écosystèmes. Au vu du temps qu'a demandé sa formation, on peut dire que le sol n'est pas une ressource renouvelable.

Pour l'agronome, le sol est le support des plantes, cultivées ou non. C'est la zone exploitée par les racines et dont la partie superficielle (20 à 30 cm) est travaillée par les agriculteurs. Sa qualité est avant tout caractérisée par la notion de fertilité que les pratiques culturales peuvent modifier (apports d'intrants chimiques ou naturels, labours, irrigation...), sans oublier les aspects liés à la topographie (vallées, plaines, coteaux...).

L'approche juridique

Malgré toutes ses propriétés et à la différence de l'air ou de l'eau, le sol ne bénéficie pas d'une protection juridique. Si une grande variété de textes traite du sol, c'est le plus souvent de façon incidente, et sans qu'au final cela ne lui confère un véritable statut. Le code de l'urbanisme occupe bien évidemment une place particulière. Il appréhende le sol comme le support des constructions et des activités humaines et impose à toutes les collectivités territoriales de procéder à une gestion « économe » et équilibrée des espaces. Quant au droit européen, il envisage le sol le plus souvent de façon indirecte ou accessoire, à travers des textes portant sur la maîtrise de l'urbanisation, l'évaluation des incidences environnementales ou la conditionnalité des aides agricoles par exemple. En droit international, la nécessité de le préserver est affirmée, mais les instruments existants sont peu contraignants (à l'image de la Charte européenne des sols de 1972 ou de la Charte mondiale des sols de 1981) ou très spécifiques (comme le Protocole de Bled de 1981 qui vise le sol alpin). Intervenant devant la section de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation, M. Philippe Billet, directeur de l'Institut de l'Environnement à Lyon, a livré son analyse des causes de cette situation. C'est au regard de sa double nature - c'est-à-dire soit en tant que surface, soit en tant que matière (ou volume) - que le sol est appréhendé par le droit. Lorsqu'il pose le principe selon lequel « *la propriété du sol emporte la propriété du dessous et du dessus* », l'article 552 du code civil s'intéresse au « sol surface ». Le sol apparaît alors comme un espace abstrait de transition, entre le dessus et le dessous, auquel il faut se référer pour, par exemple, fixer une limite à son occupation. En revanche, quand il affirme la souveraineté des Etats sur leurs ressources naturelles, le droit international public se réfère au « sol matière ». L'encadrement de l'urbanisme, quand il prend en considération la valeur agronomique des sols pour décider d'un classement en zone agricole, ou le droit

2 *L'état des sols de France*, GIS Sol, page 3.

rural, quand il intègre la productivité d'une parcelle, renvoient également à cette seconde conception du sol, plus concrète. Cette appréhension du sol, fondée sur une distinction partiellement artificielle, a pu contribuer au caractère épars de la protection des sols par le droit. Philippe Billet en conclut que « *les sols restent globalement ignorés du droit* » et que « *le caractère abondant mais épars des dispositions les concernant ne doit pas donner l'illusion d'une prise en compte effective* ».

Depuis longtemps, l'eau est considérée comme une ressource précieuse car vitale. Son utilisation a par conséquent fait l'objet de nombreuses réglementations y compris au niveau international pour tenter d'éviter des conflits d'usage, susceptibles d'entraîner dans certains cas des guerres. En revanche, une telle prise de conscience tarde encore pour les sols qui constituent pourtant la base de la vie et de l'alimentation ; ne parle-t-on pas de terre nourricière ? La nourriture de l'Humanité repose en effet sur le bon fonctionnement des milieux marins et terrestres. L'alimentation provient de la culture de végétaux ou de l'élevage d'animaux, ainsi que des produits issus de la pêche et de l'aquaculture. Or, la contribution des végétaux est essentielle, eux seuls ont en effet la capacité d'utiliser l'énergie solaire pour fabriquer de la matière organique, à partir du gaz carbonique qu'ils captent dans l'air, de l'eau et des éléments minéraux qu'ils absorbent dans le sol. Mais si la conscience du caractère fini des réserves halieutiques est bien présente dans les esprits et a conduit à des décisions internationales telles que l'édition de quotas de pêche par exemple, les limites des capacités des sols ne sont toujours pas intégrées dans les esprits et les politiques. Pourtant, des processus comme l'érosion, la perte de fertilité, sont à l'œuvre à l'échelle planétaire, et affectent la possibilité qu'ont les sols de continuer à fournir une alimentation en quantité et en qualité suffisantes à une population toujours plus nombreuse. Il est possible de cesser d'opposer la protection de la biodiversité avec la production agricole. Pour que la production de nourriture, but premier de l'agriculture, perdure, l'humanité doit prendre pleinement conscience de l'importance prépondérante du bon développement de la vie dans les sols. L'agriculture a besoin des sols, et des sols vivants et riches biologiquement. Ce constat devrait conduire, afin de mieux rendre compte de la multiplicité de ses fonctions et de la complexité de ses interactions avec les autres milieux, à adopter une approche plus globale du sol et à le considérer, comme un patrimoine commun de l'humanité, dans le respect des droits de propriété ou d'usage.

Les services éco-systémiques rendus par les sols

Les Nations-Unies ont lancé en 2001 une vaste mission baptisée « Évaluation des écosystèmes pour le millénaire », avec pour objectif de mesurer les conséquences des changements éco-systémiques sur le bien-être humain ainsi que d'identifier et mettre en œuvre les actions nécessaires à la conservation et à l'utilisation durable de ces systèmes. Plus de mille experts du monde entier ont été mobilisés pour ce projet qui a bien entendu intégré les problématiques relatives aux sols. Dans ce cadre, les chercheurs ont étudié et classé les services rendus par ceux-ci en 4 grandes catégories :

- les services d'auto-entretien appelés aussi de support ;
- les services de prélèvement ou d'approvisionnement ;
- les services de régulation ;
- les services culturels.

Les services de support caractérisent les processus (chimiques, physiques, biologiques...) de fonctionnement et de maintien des sols eux-mêmes. Ils font appel à la photosynthèse ainsi qu'à l'action de microorganismes (bactéries, lombrics, insectes...) pour dégrader et transformer leurs composants (azote, carbone, potasse, oligoéléments...). Ce sont ces mécanismes naturels, sous réserve qu'ils ne soient pas perturbés, qui permettent ensuite la réalisation des services offerts par les sols. Les matières organiques et la biodiversité immense sont au cœur de la qualité des sols et assurent des fonctions essentielles, dont vont largement dépendre les autres services rendus par les sols. Il convient ainsi de souligner la diversité microbiologique et génétique présente dans les sols puisqu'un gramme de terre contient notamment environ un milliard de bactéries appartenant à plusieurs centaines de milliers d'espèces différentes et un million de champignons relevant eux-aussi de plusieurs milliers d'espèces. Il y a donc là un patrimoine inestimable et encore très méconnu, de biodiversité.

Grâce à cette richesse qui est à la base de leur fertilité, les sols fournissent des services dits de prélèvement ou d'approvisionnement, c'est-à-dire tout ce qu'ils apportent aux êtres humains pour assurer leur existence, au premier rang desquels on trouve bien sûr l'alimentation. En effet, toute nourriture, d'origine végétale ou animale, à l'exception des produits de la mer, provient directement ou indirectement de la terre. Les sols et les activités humaines dont ils sont le support procurent également bien d'autres produits indispensables aux hommes : des matériaux de construction (bois, paille...), de l'énergie (biomasse), des matières premières à usage industriel (carbone) ou encore des vêtements (fibres textiles). Enfin, ils renferment de nombreuses molécules, produites notamment par des champignons, qui ont permis de mettre au point des médicaments, en particulier des antibiotiques ; 70 % de ceux qui sont actuellement utilisés sont issus d'organismes du sol.

Outre cette fonction de mise à disposition de différents éléments indispensables à la vie humaine, les sols jouent un rôle majeur en termes de bon fonctionnement de notre planète par le biais de leurs actions en matière de régulation de l'eau, de l'air et du climat. S'agissant de l'eau, les sols interviennent à la fois quantitativement et qualitativement. Leur plus ou moins grande porosité, qui est en partie liée à leur teneur en matière organique ainsi qu'à leur texture (argile, calcaire...), détermine la proportion de l'eau qui s'infiltre, de celle qui ruisselle et de celle qui peut être retenue par le sol. Ils participent donc, quand ils font preuve d'une bonne capacité de rétention en eau, à une régulation des écoulements superficiels. Ces écoulements peuvent, sans cette régulation, être à l'origine de catastrophes naturelles de grande ampleur. Ils contribuent à l'alimentation respective des nappes qu'elles soient superficielles ou plus profondes, et des cours d'eau. Parallèlement, ils en influencent la composition chimique et biologique en filtrant et en épurant les eaux qui les traversent. Cependant, si les sols ainsi traversés sont fortement pollués, les eaux restituées le resteront automatiquement aussi.

Par ailleurs, les sols ont un impact déterminant sur la composition de l'air et donc sur le climat. En effet, via les matières organiques issues de la photosynthèse des végétaux, ils stockent et relâchent des gaz à effet de serre, en particulier du gaz carbonique (CO₂). A ce titre, ils constituent de véritables puits à carbone. Selon de récentes études, les sols renferment trois fois plus de cet élément que l'atmosphère et deux fois plus que la végétation. C'est un réservoir immense qui interagit avec le climat : les sols évoluent sous l'effet du changement climatique mais peuvent aussi contribuer fortement à accélérer ou freiner celui-ci. En effet, accumuler du carbone, sous forme de matière organique dans les sols est non seulement

très bénéfique pour leur fertilité mais aussi pour diminuer la teneur en CO₂ de l'atmosphère. Selon différentes études, une augmentation de seulement 0,4 % en moyenne du taux de carbone dans les sols de la planète permettrait de compenser le niveau actuel des gaz à effet de serre produits par l'humanité. Toutefois, le processus peut également fonctionner inversement sous l'effet de pratiques agricoles dommageables. Les sols et les activités humaines dont il est le support sont ainsi des leviers majeurs pour réduire ou amplifier les évolutions climatiques.

Les sols végétalisés jouent aussi un rôle de régulation de l'humidité atmosphérique donc de la température, ce qui ne se produit plus dans les zones fortement urbanisées.

Enfin, l'étude des Nations-Unies (Millennium Ecosystem Assessment) a aussi souligné les services culturels rendus par les sols. Historiquement, ceux-ci, en fonction de leurs caractéristiques géo-pédologiques, ont pour une large part déterminé les endroits où les hommes, lorsqu'ils sont devenus agriculteurs, se sont sédentarisés et ont fondé les premières villes. Au fil du temps, les sols ont conditionné les modes de vie et façonné les paysages. Leur fonction nourricière de « terre-mère », a également été vénérée dans de nombreuses croyances et traditions culturelles, et l'est encore aujourd'hui. Par ailleurs, les sols recèlent des vestiges des civilisations antérieures ; leur recherche donne lieu à des fouilles archéologiques et les précieuses découvertes historiques qui en découlent peuvent avoir des conséquences quant à l'usage et la destination des lieux concernés. La définition des « services environnementaux », ainsi que leur positionnement par rapport aux services écosystémiques, font l'objet de travaux et réflexions depuis plusieurs années. Par exemple, la FAO définit les services environnementaux comme un sous-ensemble de services écosystémiques caractérisés par des externalités. La référence aux externalités indique que l'accent est mis sur l'action humaine. Le ministère de l'Agriculture définit les services environnementaux comme les services fournis par les exploitants agricoles qui contribuent à la préservation ou à l'amélioration de l'environnement. Ces services ont une utilité pour la société en général. En termes économiques, on parle « d'externalités positives ».

Les évolutions relatives à l'usage des sols

Les tendances mondiales et européennes

La croissance démographique, l'urbanisation, les difficultés d'approvisionnement en eau, les nouvelles utilisations non-alimentaires des productions agricoles et les changements climatiques vont, dans les prochaines années, aiguïser les tensions mondiales autour du partage des terres entre ses différents usages. A l'échelle de la planète, la surface des terres émergées est évaluée à un peu plus de 13 milliards d'hectares (soit moins de 30 %) : en 2011, son utilisation se répartissait entre les surfaces agricoles (37,8 %, soit 4,9 milliards d'hectares), les forêts (31%, soit 4 milliards d'hectares) et un dernier sous-ensemble regroupant « les terres artificialisées ou impropres à l'agriculture et à la forêt ou difficilement mobilisables à cette fin » ainsi que les eaux intérieures (31,3 %, 4 milliards d'hectares). Au vu des données de la FAO, les surfaces consacrées à l'agriculture dans le monde ont augmenté de 451 millions d'hectares entre 1960 et 2011, mais cette tendance s'est stoppée à la fin de la période. C'est ainsi qu'avec des variations annuelles à la hausse ou à la baisse comprises entre 10 et 20 millions d'hectares, le niveau des surfaces agricoles a globalement stagné entre 2001 et 2011, les 6 millions d'hectares artificialisés étant compensés par une même superficie

gagnée sur la forêt et les espaces naturels. Au sein de la catégorie des surfaces agricoles, les prairies et pâturages permanents restent très majoritaires (68,4 % des surfaces agricoles en 2011, soit 25,8 % du total des terres émergées) mais leur part diminue progressivement au profit des cultures annuelles et permanentes (en 2011, 31,6 % des surfaces agricoles, soit 11,9 % du total des terres émergées).

Ce tableau mondial dessiné à grands traits dissimule des réalités très différentes. En Amérique centrale et du Sud, en Europe de l'Est et en Afrique, il demeure des territoires peu cultivés, qui pourraient l'être davantage ; ce sera même, en Afrique, un impératif pour faire face à l'accroissement de la population. Pour ce qui est de l'Asie, la situation et les perspectives sont contrastées : à l'Est (qui comprend la Chine), les surfaces agricoles sont majoritaires (57% de la superficie totale), mais les pâtures et prairies permanentes dépassent les surfaces cultivées (seulement 11%) ; au Sud-Est, très densément peuplé, les surfaces agricoles sont moins importantes, mais elles sont davantage cultivées.

Dans ce paysage mondial, l'Europe occidentale compte parmi les grandes aires géographiques où la place occupée par les terres cultivées est très importante. Néanmoins, le phénomène d'artificialisation des sols, en cours depuis les années 1960, s'accélère et l'Agence européenne pour l'environnement s'en inquiète régulièrement. Tous les Etats ne partent pas de la même situation - la part artificialisée des terres est depuis toujours plus importante aux Pays-Bas, en Belgique, en Allemagne et au Luxembourg – et l'artificialisation augmente plus rapidement dans certains pays. Elle a été particulièrement forte, tout du moins jusqu'à la crise économique de 2008, en Irlande et à Chypre avec une hausse de 14 % sur la période 1990-2006, ou en Espagne avec une augmentation de 15 % sur la même période. Le phénomène est d'autant plus préoccupant qu'il touche les terres agricoles les plus fertiles. Dans l'introduction de ses *lignes directrices concernant les meilleures pratiques pour limiter, atténuer ou compenser l'imperméabilisation des sols*, la Commission européenne cite l'exemple de la région italienne d'Emilie-Romagne où environ 95 % des terres artificialisées entre 2003 et 2008 l'ont été dans les plaines fertiles, qui elles-mêmes ne couvrent que la moitié du territoire.

Les évolutions en France

En France, le suivi de l'utilisation des terres est l'un des objectifs assignés au Service de statistiques et de prospective (SSP) du ministère de l'Agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt. Il peut, dans le cadre de cette mission, exploiter plusieurs outils. Réalisée chaque année sur la base d'un ensemble de points constituant un échantillon représentatif du territoire national, l'enquête Teruti-Lucas permet de mesurer l'évolution du partage des sols entre les trois grandes catégories d'occupation que sont les sols artificialisés, les sols agricoles et les sols naturels qui comprennent les forêts. Suffisante pour la plupart des analyses de niveau national ou régional, cette enquête peut être utilement complétée par les données de l'Inventaire forestier national (IFN) de l'Institut géographique national (IGN) - qui mesure les surfaces et la production forestières -, ainsi que par les recensements et les enquêtes réalisés régulièrement par le SSP auprès des exploitants agricoles pour, en particulier, établir la Surface agricole utile (SAU). Une autre source d'information résulte des interprétations de photos aériennes ou satellitaires réalisées régulièrement par l'IGN ou par le ministère de l'Écologie, du développement durable et de l'énergie dans le cadre du programme européen CORINE Land Cover. Piloté par l'Agence européenne pour l'environnement et, pour la France, par le Commissariat

général du développement durable, il permet d'identifier les occupations dominantes sur l'ensemble du territoire. L'enquête sur la structure des exploitations agricoles (ESEA) mesure l'évolution des moyens de production des exploitations agricoles, ce qui comprend la SAU. Le SSP exploite également un certain nombre de données administratives. C'est ainsi que les déclarations de surface des exploitants demandant une aide PAC (Politique agricole commune) servent à établir le Registre parcellaire graphique qui présente l'avantage d'être actualisé chaque année. De même, les données du marché foncier, le cadastre et les fichiers fonciers de la Direction générale des finances publiques (DGFIP) qui recensent annuellement les parcelles privées, avec un ou plusieurs types d'occupation déclarée (sans, toutefois, distinguer le bâti et les jardins) constituent des indicateurs utiles.

Qu'elles soient nationales ou européennes, réalisées sur la base de données géographiques, fondées sur la structure des exploitations agricoles (enquêtes ESEA) ou sur les fichiers fonciers et le cadastre, ces données permettent une information détaillée, mais leur analyse combinée n'est jamais chose aisée. Installé en 2013 par le ministre de l'Agriculture pour confronter les informations disponibles et donner des évaluations objectivées sur l'évolution de la consommation des terres agricoles, l'Observatoire national de la consommation des espaces agricoles (ONCEA) a souligné l'hétérogénéité de ces sources et relevé que les données administratives présentaient l'inconvénient de ne pas avoir été conçues spécifiquement pour évaluer la consommation d'espaces. Des objectifs non concordants ont été assignés aux différentes enquêtes statistiques qui n'utilisent ni les mêmes méthodes d'estimation ni les mêmes définitions pour caractériser les différents types d'usage de l'espace et les processus en cours. En outre, la périodicité de ces enquêtes n'est pas la même (tous les ans pour Teruti-Lucas, tous les six ans pour CORINE Land Cover, tous les dix ans pour les recensements agricoles avec une mise à jour triennale pour les enquêtes de structure). Enfin, s'agissant de l'Outre-mer, la disponibilité des données statistiques est hétérogène (l'échantillon Teruti-Lucas n'est pas étendu à la Guyane et à Mayotte par exemple), ce qui, selon l'ONCEA, « *ne permet pas d'obtenir des résultats significatifs pour ces territoires* ».

Malgré ces imprécisions et ces divergences d'approches, trois importantes tendances se dégagent :

- **un repli des terres agricoles**

Même si sa réalité n'est pas contestée, la quantification de cette tendance varie fortement selon les sources et les données exploitées.

En effet, ainsi que cela vient d'être exposé, les enquêtes disponibles fournissent des résultats hétérogènes donc difficiles à comparer :

- selon les données européennes de Corine Land Cover, ce recul n'aurait été en France métropolitaine que de 13 055 hectares par an en moyenne entre 2000 et 2006, soit environ 78 000 hectares en 6 ans ;
- les données fiscales font quant à elles ressortir une consommation de « terres agricoles », pour l'ensemble du territoire y compris les DOM, de 28 900 hectares par an en moyenne sur la période 2000-2010, soit près de 300 000 hectares en 10 ans ;
- en revanche, d'après l'enquête Teruti-Lucas, les sols cultivés ou toujours en herbe, ont diminué de 415 000 hectares entre 2006-2012, soit une moyenne annuelle de l'ordre de 69 000 hectares ;

- enfin, l'enquête sur la structure des exploitations agricoles montre que les espaces agricoles des exploitations se sont réduits en moyenne annuelle de 89 300 hectares sur la période 2000-2010 en France métropolitaine, soit près de 900 000 hectares en tout.

Au vu de l'ensemble de ces informations, l'ONCEA a constaté, dans son rapport rendu en mai 2014, que la diminution globale des espaces naturels, agricoles et forestiers devait être située dans une large fourchette allant de 40 000 à 90 000 hectares par an en moyenne en France métropolitaine entre 2000 et 2012.

De plus, des inflexions significatives ont été constatées durant la période récente. Selon l'enquête Teruti-Lucas, le rythme de diminution est passé de 113 900 hectares par an en moyenne sur la période 2006-2008 à 41 500 sur la période 2010-2012. La crise économique dont les effets ont été particulièrement forts sur le secteur de la construction, semble constituer la cause majeure de ce ralentissement. Cette tendance n'aura toutefois été que de courte durée car on constate une nouvelle accélération des pertes de surfaces agricoles entre 2012 et 2014, cependant davantage au profit des espaces naturels que de l'artificialisation.

Par ailleurs, un phénomène autre que l'artificialisation contribue à la réduction des espaces cultivés. Il s'agit de la déprise agricole qui se caractérise par l'abandon souvent définitif de terres qui reviennent rapidement à l'état naturel sauvage. Elle se distingue de la mise en jachère qui n'est que temporaire et correspond soit à un choix agronomique, soit à des exigences réglementaires imposées par la PAC. La déprise se rencontre essentiellement dans deux situations bien différentes et s'avère difficile à quantifier par manque d'instruments statistiques adaptés. En milieu périurbain, elle correspond à la volonté d'un propriétaire de ne pas relouer son terrain dans l'attente du classement de celui-ci en zone constructible afin de réaliser une plus-value qui peut s'avérer considérable. En territoire rural, elle se développe dans des endroits peu peuplés et peu fertiles, faute de repreneurs suite à un départ en retraite ou à cause d'une insuffisance de rentabilité des terres considérées.

- **une diminution des terres agricoles variable selon les régions**

Les pertes sont plus importantes dans les régions du sud-est (- 17 % en Languedoc-Roussillon et Provence-Alpes-Côte-d'Azur) et plus faibles (en moyenne moins de 2 %) le long d'une diagonale Lorraine, Champagne-Ardenne, Bourgogne, Limousin. Plusieurs facteurs peuvent expliquer cette disparité. La démographie a bien sûr un impact significatif. Il est évident que la croissance démographique extrêmement forte que connaît le Languedoc-Roussillon (+ 42 % en 30 ans, contre + 17 % en moyenne nationale) a beaucoup joué dans la perte de terres agricoles qui frappe cette région. A contrario, les pertes des terres agricoles ne dépassent pas 2 % dans les régions où la progression démographique est la plus faible. Sur ce plan, le cas de l'Île-de-France est particulier : en valeur absolue, la part du territoire artificialisé est élevée mais, en raison de la forte densité de population, la surface d'espace artificialisé par habitant est la plus faible de toutes. Au-delà de la démographie, bien d'autres éléments peuvent contribuer à creuser les différences entre régions. Ainsi, en Île-de-France, mais aussi dans les Pays-de-la-Loire par exemple, la forte progression des zones industrielles et commerciales pèse sur le bilan. Autre situation : la Provence-Alpes-Côte-d'Azur, qui connaît un accroissement de population important (+25 %) mais néanmoins moins élevé qu'en Languedoc-Roussillon, est la région où la croissance de l'habitat individuel est la plus élevée. Dans l'ensemble, l'attractivité économique et touristique des territoires et, finalement, les politiques locales d'urbanisation et les arbitrages effectués dans ce cadre,

s'avèrent déterminants. La qualité des sols, la géologie et l'hydrographie exercent elles aussi une certaine influence : les sols difficilement accessibles ou faiblement valorisables par les cultures agricoles (dans les massifs montagneux en particulier) sont davantage concernés par la déprise agricole.

La dynamique d'artificialisation est aussi une réalité en Outre-mer avec toutefois certaines spécificités. Elle a la particularité de se réaliser davantage au détriment des espaces naturels que des terres agricoles et de concerner pour une grande part les zones proches du littoral. Pour le reste, la situation est contrastée. La Guadeloupe, la Martinique et La Réunion connaissent un taux d'artificialisation supérieur à celui de la métropole liée à la forte densité de la population. Il est bien plus faible en Guyane, largement couverte par les forêts, mais son augmentation est particulièrement élevée sur le littoral.

Enfin, la hausse prévisible du niveau des mers, due au réchauffement global de la planète, a déjà commencé à impacter gravement les zones littorales, impliquant à terme de nombreux déplacements de populations plus à l'intérieur des terres.

- **un nouveau partage de l'usage des terres en France**

Aujourd'hui, les sols agricoles n'occupent plus que 51 % du territoire national, répartis entre sols cultivés (36 %) et surfaces toujours en herbe (15 %). Durant les trois dernières décennies, la proportion des sols artificialisés - aujourd'hui 9 % du sol français - a progressé de 1 à 2 % par an. Les surfaces artificialisées sont passées de 2,5, à 5 millions d'hectares entre 1960 et 2012, répartis entre 2,4 millions d'hectares (à plus ou moins 48 000 hectares près) non bâtis mais imperméabilisés (routes, parkings, sols compactés) ; 1,7 millions d'hectares (à plus ou moins 42 000 hectares près) pour les espaces verts ; et 0,9 million d'hectares (à plus ou moins 30 000 hectares près) pour l'assise des constructions. Les surfaces artificialisées sont très majoritairement constituées de tissus urbains discontinus. De fait, au sein des zones urbanisées, la densité a clairement diminué : elle est passée de 600 habitants au kilomètre carré en 1960 à 400 en 2010. Cette extension se fait avant tout au détriment des espaces agricoles ou l'ayant été. Les sols naturels ont été globalement préservés et occupent 40 % du sol français (31% de sols boisés ; 5 % de landes, friches, maquis, garrigue ; 4 % d'autres occupations naturelles). Entre 2006 et 2012, le processus d'artificialisation s'est réalisé notamment au profit des « jardins d'agrément » (incluant tous les espaces verts autour des bâtis), qui représentent 41 % des nouvelles affectations, des routes (24 % des nouvelles affectations) et des maisons (14 % des nouvelles affectations). Parallèlement, les zones industrielles et commerciales, qui représentent 12 % des espaces artificialisés, n'ont cessé de s'étendre sur tout le territoire national (+7,2 % entre 2000 et 2006), et de consommer les espaces dans les banlieues et dans les zones périurbaines plutôt que dans le centre des agglomérations.

Des facteurs multiples à l'origine des évolutions constatées

Le dynamisme de la démographie française, dont la croissance (0,4 % par an) est supérieure à la moyenne de l'Union européenne (0,2 %), les évolutions sociales et sociétales (modes de vie, de consommation et d'alimentation, choix en matière de logement, composition des familles, mobilités liées au travail...) contribuent à expliquer le recul des surfaces cultivées en France, de même que les changements relatifs à l'agriculture elle-même (en termes de types et méthodes de production). Ces derniers ont été fortement induits par les politiques agricoles qui ont notamment conduit à une spécialisation des exploitations pour des raisons de compétitivité.

Sans se livrer à une analyse exhaustive de ces différentes causes, on relèvera que, parmi elles, la propension des ménages à s'installer hors des villes n'est pas nouvelle³. Ce mouvement a longtemps été voulu et organisé par l'Etat, avec, par exemple, la mise en place des ZUP (Zones à urbaniser par priorité) dans les années 1970 et des aides ciblées vers les constructions neuves. Les installations hors des grandes agglomérations étaient alors le fait des classes moyennes, qui étaient encouragées par les politiques d'habitat ou d'urbanisme à rejoindre des nouveaux espaces périurbains. Aujourd'hui, c'est plutôt l'augmentation continue du prix des terrains urbains qui incite les familles à accepter, pour disposer de maisons individuelles, de s'éloigner de plus en plus de leur lieu de travail en dépit d'un temps et d'un budget consacrés au transport toujours plus importants. Le coût de construction, plus élevé pour le logement collectif que pour le logement individuel (en raison des techniques de construction, des coûts de transactions plus élevés et de normes plus exigeantes) a pu également peser, ainsi que les coûts prohibitifs des rénovations. Mais, plus fondamentalement, des études montrent que vivre dans un pavillon avec jardin correspond au souhait d'une majorité de ménages français. Un autre élément est à prendre en compte. Il s'agit de la poursuite d'une forme d'exode rural dans certains territoires déjà très peu peuplés, qui concerne des populations non agricoles. Ce phénomène constitue un cercle vicieux : la disparition continue des emplois, des commerces et des services publics dans de nombreux territoires incite leurs habitants à quitter ceux-ci, entraînant *de facto* leur désertification progressive.

Toujours est-il que dans ce contexte, la demande augmente dans les communes rurales périurbaines où la pression sur les terres agricoles s'accroît. Les communes réagissent diversement. En quête de ressources nouvelles, certaines sont incitées, dans un système qui fait reposer leur budget sur le nombre d'habitants et les entreprises implantées sur leur territoire, à accepter l'urbanisation de nouvelles parcelles. D'autres refusent au contraire d'accueillir une nouvelle population, pour ne pas avoir à investir dans de nouveaux services publics par exemple. La conjonction de ces deux attitudes favorise les phénomènes de mitage des campagnes et un éparpillement de l'habitat sur le territoire. L'extension urbaine, via la délivrance des permis de construire qui certes relève d'une procédure administrative, a toujours une décision politique pour origine. A cet égard, la décentralisation et ses renforcements successifs ont singulièrement complexifié la donne et rendu plus difficile encore la cohérence de la politique d'aménagement du territoire. En multipliant les lieux de décisions et les prérogatives des élus locaux, soumis à une temporalité particulière, ces réformes successives n'ont pas facilité le développement d'une vision globale, inscrite dans le long terme, des enjeux de la préservation des sols.

L'attractivité économique d'un territoire est bien évidemment un autre élément de poids. En déplacement à Lyon, la section a pu constater combien une position géographique stratégique et la présence simultanée d'une plateforme aéroportuaire, d'un croisement autoroutier et d'un nœud ferroviaire, avaient accru l'intérêt des entreprises, en particulier du secteur de la logistique (avec de forts besoins en espaces de stockage de marchandises) pour le territoire de la plaine Saint-Exupéry, à l'est de l'agglomération. Sur ce type de territoires, qui entendent garder leur place dans la compétition européenne et continuer à attirer des entreprises et des habitants, la question de la sauvegarde des espaces agricoles se pose avec une acuité plus forte encore.

3 Cf. sur ce point le *Rapport annuel sur l'état de la France en 2014* du CESE (10 décembre 2014, rapporteur : Mme Hélène Fauvel).

Le marché du foncier agricole en France, dont les Sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER) sont les premiers observateurs, témoigne des variations de la compétition entre les différents utilisateurs d'espace. Dans les Cahiers Déméter de décembre 2014, M. Robert Levesque, directeur de Terres d'Europe-Scafr à la FNSAFER, dresse un double constat. Il rappelle tout d'abord que le premier déterminant des prix des terrains sur le marché du foncier tient à leur situation vis-à-vis des règles d'urbanisme. Les différences sont substantielles : en 2013, les moyennes des prix constatés variaient de 3 990 € l'hectare de forêt, à 368 300 € pour les terrains constructibles de moins d'un hectare ouverts aux particuliers, en passant par 4 240 € pour les terres et les prés loués. Ce sont donc bien ces règles d'urbanisme, sans lesquelles tous les terrains se retrouveraient sur le même marché, qui devraient protéger les espaces agricoles et naturels, ce qui amène M. Levesque à considérer que « *compte tenu des contraintes globales, ces règles sont à renforcer* ». Second constat, qui concerne cette fois-ci le seul marché du foncier à destination agricole : les acquisitions par des personnes morales, sociétés spécifiques de portage foncier (GFA -Groupement foncier agricole - et SCI - Société civile immobilière -), ont beaucoup augmenté. Sur la décennie 1993-2013, les acquisitions des personnes morales agricoles ont été multipliées par trois alors que celles des personnes physiques chutaient de 20 %. Ces données peuvent être interprétées comme une tendance à la financiarisation du foncier agricole. Il faut toutefois ajouter que les exploitations agricoles revêtent de plus en plus des formes sociétaires (GAEC, EARL, SCEA, SA, SAS...), ce qui peut également expliquer l'augmentation des achats par des personnes morales. Ce phénomène qui s'ajoute à la concentration des exploitations, la réduction de leur nombre et l'augmentation de leur taille moyenne, constitue le contexte global dans lequel intervient le recul des terres agricoles.

Au-delà de la diminution des surfaces consacrées à l'agriculture, les études ont montré des changements notables quant à l'utilisation de celles qui demeurent exploitées. A cet égard, la principale tendance précédemment soulignée concerne la régression des prairies, c'est-à-dire de l'élevage, au profit des grandes cultures. Des analyses socioéconomiques ont mis en lumière les multiples causes de ce processus. Il a ainsi été montré que les niveaux respectifs de rentabilité des différentes productions, végétales et animales, ont joué un rôle important en la matière. Un agriculteur qui compare les niveaux de revenu attendu de chacune d'entre elles, en prenant également en compte les contraintes inhérentes à la présence de bétail, ne peut qu'être incité à des arbitrages défavorables à l'élevage - à condition bien entendu qu'il dispose de terres adaptées aux productions végétales -. De plus, les politiques agricoles, en particulier la PAC, n'ont pas permis de stopper cette réorientation quand elles ne l'ont pas encouragée, par exemple par le biais de la mise en place d'aides proportionnelles aux surfaces cultivées. La répartition de la valeur ajoutée au sein des filières, le niveau des prix, les choix des consommateurs, impactent également l'importance respective des productions végétales et animales. En outre, les choix ainsi effectués se révèlent quasiment irréversibles car il s'avère plus facile et plus rapide de retourner des prairies que de reconstituer un cheptel de gros animaux.

Rappels historiques sur les politiques foncières et l'absence de prise en compte de l'état des sols

L'objectif d'une gestion plus économe des espaces agricoles et naturels est affirmé depuis longtemps mais sa mise en œuvre est difficile

En France, au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, l'urbanisme est avant tout opérationnel : il faut reconstruire et faire face à l'explosion démographique. Le développement de l'automobile a rendu possible les déplacements entre de grandes zones auxquelles sont attachées des fonctions bien identifiées (le logement, le travail, la consommation). Dans le même temps, la France cherche à relancer sa production agricole : la politique foncière est révisée pour intégrer cet objectif prioritaire. Le statut du fermage établi en 1946 redéfinit les relations entre le bailleur et le fermier et encourage ces derniers à investir. Il s'agit en particulier de faciliter l'accès à la propriété aux jeunes générations. Les SAFER, créées en 1960 et dotées d'un droit de préemption en 1962, sont chargées d'acheter des terres et d'orienter le foncier agricole vers les cultures prioritaires. Le statut du foncier (création des Groupements fonciers agricoles, des Sociétés civiles immobilières), comme celui des exploitations (création des Groupements agricoles d'exploitation en commun - GAEC -, des exploitations agricoles à responsabilité limitée - EARL - et des Sociétés civiles d'exploitation agricole) évolue, pour revêtir une forme de plus en plus souvent sociétaire. Le nombre de propriétaires fonciers par exploitation augmente, en relation avec l'accroissement de sa superficie.

La loi d'orientation foncière (LOF) du 30 décembre 1967 marquera un changement dans l'approche française de l'urbanisme : si la construction de logements demeure la priorité, l'objectif est d'articuler urbanisation et aménagement du territoire. Pour cela, la LOF met en place une hiérarchie de documents d'urbanisme, comprenant le Schéma national d'aménagement du territoire au sommet, les Schémas directeur d'aménagement et d'urbanisme établis par les agglomérations ensuite, et enfin les Plans d'occupation des sols (POS). La décentralisation fera des politiques urbaines une compétence partagée, notamment en transférant aux communes le soin d'élaborer les POS. Alors que les projets locaux se multiplient et que les liens entre les différents intervenants de l'urbanisme se complexifient, les problématiques relatives à l'étalement urbain gagnent progressivement en importance durant les dernières décennies du XX^{ème} siècle.

La création, par la loi du 9 juillet 1999, des « zones agricoles protégées » révèle une prise de conscience de la nécessité de préserver certains territoires de l'urbanisation. Instituées à la demande des communes par arrêté préfectoral, elles peuvent couvrir des zones dont la préservation présente un intérêt soit en raison de la qualité de leur production, soit du fait de leur localisation géographique. Tout changement d'affectation ou de mode d'occupation qui pourrait en altérer durablement le potentiel est soumis à l'avis de la chambre d'agriculture et, si celui-ci est défavorable, ne peut être autorisé que sur décision du préfet. Procédant du même esprit, la loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux a créé les Périmètres de protection des espaces agricoles et naturels périurbains (PAEN), qui peuvent être mis en place par les conseils départementaux. Ils offrent aux terres agricoles une protection forte puisqu'ils ne peuvent être modifiés que par un décret interministériel.

Mais aussi protecteurs soient-ils une fois mis en place, ces deux dispositifs pâtissent d'une limite : ils ne peuvent être institués qu'avec l'accord des communes. L'exemple du département du Rhône, qui est aujourd'hui à cet égard le premier de France avec 48 000 hectares protégés au titre du dispositif PAEN (intitulés localement PENAP - protection des espaces naturels et agricoles péri-urbains -) est éclairant. Le processus mis en œuvre, tel qu'il a été présenté à la section, peut être qualifié d'exemplaire puisqu'à l'issue de l'enquête publique, seulement 10 recours gracieux ou contentieux ont été exercés, alors que 28 500 propriétaires étaient concernés. Toutefois, ce résultat n'a été obtenu qu'au prix d'une longue démarche de concertation, ce qui peut expliquer qu'à l'échelle nationale, le nombre de périmètres protégés au titre des PAEN demeure très faible.

Adoptée il y a bientôt 15 ans, la loi relative à la Solidarité et au renouvellement urbain (SRU) est venue réformer en profondeur le droit de l'urbanisme en affichant d'emblée l'ambition de préserver les espaces affectés aux activités agricoles et forestières. Elle a organisé le remplacement progressif des POS par les PLU (Plans locaux d'urbanisme) et institué les Schémas de cohérence territoriale (SCOT) dans l'idée de favoriser la cohérence de l'ensemble des politiques sectorielles (urbanisme, habitat, environnement, déplacements, équipements commerciaux...) autour d'un « projet de territoire » défini à l'échelle de plusieurs communes. Si ces deux outils d'urbanisme sont toujours en vigueur, les objectifs affichés par la loi SRU pour lutter contre l'étalement urbain n'ont pas été atteints et il faudra attendre l'issue du processus du Grenelle de l'environnement pour qu'ils reçoivent une traduction plus concrète dans le code de l'urbanisme. En effet, depuis les lois du 3 août 2009 (Grenelle I) et du 12 juillet 2010 (Grenelle II), les SCOT et les PLU doivent obligatoirement présenter une analyse de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers, réalisée au cours des deux dernières années et fixer des objectifs quantifiés pour leur limitation. La loi prend acte que seule une action à un échelon supérieur est efficace pour lutter contre l'étalement urbain et institue les PLU intercommunaux, sans toutefois les rendre obligatoires. Grenelle II permet par ailleurs aux collectivités d'imposer des densités minimales de constructions applicables dans certains secteurs.

A cela se sont ajoutées, la même année, les contributions de la Loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche (LMAP). Affichant l'objectif de réduire de 50 % d'ici 2020 le rythme de consommation des espaces agricoles, elle a créé, parallèlement à l'ONCEA déjà mentionné, les Commissions départementales de la consommation des espaces agricoles (CDCEA). Leur consultation est obligatoire pour l'élaboration ou la révision des SCOT, PLU et cartes communales hors périmètre d'un SCOT approuvé ainsi qu'avant toute autorisation d'urbanisme impliquant une réduction des surfaces agricoles pour les communes non dotées d'un document d'urbanisme. La LMAP a également institué une taxe sur les plus-values foncières réalisées lors des cessions de terrains agricoles devenus constructibles, dont le taux est de 5% en règle générale et peut atteindre 10% dans certains cas. Son résultat est affecté à un fonds pour le financement de l'installation des jeunes agriculteurs. Le produit de la collecte de cette taxe, attendu pour 40 millions d'euros, ne s'est élevé en réalité qu'à 10 millions sur la période 2010-2013, selon la Cour des Comptes.

Dans leur application, les lois SRU et Grenelle se sont heurtées à deux grands obstacles. Le premier tient, tout à la fois, à la grande complexité de l'édifice juridique qu'elles ont

construit, aux limites de son appropriation et de sa mise en œuvre par les acteurs concernés⁴ et à la résistance des communes face à toute perspective de transfert de leurs compétences en matière d'urbanisme. En pratique, les communes se sont montrées très soucieuses de leurs prérogatives et les PLU intercommunaux sont restés l'exception. L'autre grande limite concerne la faible portée pratique des dispositions concernant « *les objectifs de modération de consommation d'espace* » : la difficulté, déjà précédemment soulignée, de quantifier cette consommation ajoutée à l'absence d'objectifs fixés par la loi elle-même a limité la portée du contrôle effectué par les préfets.

Adoptée en 2014, la loi ALUR (Accès au logement et urbanisme rénové) marque une nouvelle étape et témoigne, à travers son titre IV, de la volonté réitérée du législateur de maîtriser la consommation d'espaces, sans contraindre plus que nécessaire la construction de logements. Elle renforce, en premier lieu, l'obligation de diagnostic et de formalisation des objectifs d'économie dans la consommation des espaces. Les rapports de présentation des SCOT et PLU doivent intégrer des objectifs chiffrés, analyser plus précisément « *la capacité de densification et de mutations de l'ensemble des espaces bâtis* » et « *exposer les dispositions qui favorisent la densification de ces espaces* ». Surtout, la possibilité, dans les communes non couvertes par un document d'urbanisme, de recourir à une délibération motivée du conseil municipal pour déroger à la règle d'inconstructibilité⁵, est réduite. Elle doit en effet être justifiée au regard des capacités d'urbanisation encore inexploitées et ne doit pas porter atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages.

La loi ouvre en outre la possibilité de remettre en cause l'existence de zones à urbaniser⁶ dès lors qu'elles n'auraient pas été ouvertes à l'urbanisation ou n'auraient pas fait l'objet d'acquisitions foncières significatives dans les neuf années après leur création. De la même façon, les autorisations d'urbanisme commercial dans les communes qui ne sont pas couvertes par un SCOT sont plus strictement encadrées. D'autres mesures, comme la suppression du Coefficient d'occupation des sols (COS) destiné à déterminer la quantité de construction admise sur une propriété foncière en fonction de sa surface et de la superficie minimale des terrains constructibles, traduisent la volonté du législateur d'encourager une urbanisation plus dense.

Parallèlement, les CDCEA, devenues récemment CDPENAF (Commissions départementales de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers) en application de la loi d'Avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt (LAAF) ont vu leurs compétences élargies aux espaces naturels et forestiers. Leur poids a été théoriquement renforcé, du fait des élargissements de leur faculté d'auto-saisine et du champ de leur consultation obligatoire. Cependant leur avis demeure dans la majorité des cas consultatif. Les changements de destination ou l'extension de bâtiments situés en zones agricoles représentant un intérêt architectural ou patrimonial particulier (loi ALUR) et certaines décisions ayant pour conséquence une réduction substantielle des surfaces affectées à des productions bénéficiant d'une Appellation d'origine protégée (LAAF) sont certes soumis à avis conforme de ces commissions, mais ils font figure d'exception.

4 Dans son avis du 22 février 2012 *Bilan du Grenelle de l'environnement* (rapporteuse : Mme Pierrette Crosemarie), le CESE déplorait la longueur et l'inégale importance des dispositions de la loi Grenelle II qui ont contribué aux difficultés de son application dans les territoires.

5 La règle de constructibilité limitée interdit, sauf exceptions, de construire en dehors des zones actuellement urbanisées.

6 Cette disposition vise les zones dites « 2AU », c'est-à-dire des zones qui, bien qu'étant à urbaniser, ne sont pas encore constructibles et demeurent distantes des réseaux.

La loi ALUR a par ailleurs renforcé le rôle des Etablissements publics fonciers (EPF) en faveur de la protection des espaces naturels et agricoles grâce en particulier à une extension du champ de leur droit de préemption. Chargés de mobiliser le foncier pour la construction de logements, notamment sociaux, ces établissements publics industriels et commerciaux acquièrent des terrains, par la voie de l'expropriation ou par délégation des droits de préemption prévus par le code de l'urbanisme. Aux 23 EPF locaux qui agissent pour le compte de leurs membres (communes ou Établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), s'ajoutent 13 EPF d'Etat, qui interviennent sous la tutelle du Ministère du logement en concluant des conventions avec les collectivités ou leurs groupements ou avec d'autres établissements publics. Ils sont principalement financés par la taxe spéciale d'équipement. A travers des conventions négociées avec les collectivités mais également avec les SAFER, ils peuvent contribuer à une meilleure articulation de l'action des différentes parties prenantes pour un plus grand respect des objectifs définis dans les documents d'urbanisme. Globalement, 60 % de la population, et environ 50 % des communes sont actuellement couverts par un EPF d'État ou local.

La loi ALUR n'a été promulguée que le 24 mars 2014 et il est par conséquent prématuré d'évaluer ses effets en matière de réduction de la consommation des espaces. Peut-être faut-il toutefois relever que si elle encourage, par divers mécanismes, le recours au SCOT pour prendre en compte de façon cohérente les besoins de protection des espaces naturels et agricoles à l'échelle du bassin de vie, il n'en reste pas moins que la généralisation de ce document demandera du temps. Au 1^{er} janvier 2014, seulement 20% du territoire national était couvert par un SCOT approuvé. Or, les autres documents d'urbanisme, et singulièrement les POS (encore plus de 6000 aujourd'hui qui devront être remplacés par les PLU au plus tard en mars 2017) ou le règlement national d'urbanisme (qui s'applique dans le tiers des communes sans PLU ni carte communale), ne répondent pas à cet objectif.

La question de la qualité des sols n'est abordée que de façon incidente ou indirecte.

S'il tente de préserver les terres agricoles ou naturelles, le droit de l'urbanisme se préoccupe peu de la qualité agronomique des sols. Celle-ci n'est envisagée que de façon incidente, dans l'optique, le plus souvent, de justifier un type d'utilisation. Ainsi, ce sont « la valeur agricole des terres » ou « la richesse des sols » qui justifient le classement en « non constructible (NC) » (zones de richesses naturelle). De la même façon, c'est en raison de leur potentiel agronomique, biologique ou économique que certains secteurs peuvent être classés en « zones A » (agricoles) dans les PLU.

Alors même qu'il est un élément fondamental des équilibres biologiques, le sol est peu présent dans le droit de l'environnement. Les instruments relatifs à sa connaissance et à sa qualité sont rares, ou ont été élaborés dans le but de sauvegarder d'autres milieux spécifiques, tels les zones humides, les forêts, etc. mais pas le sol en lui-même. Un examen des différents « zonages environnementaux » confirme cette analyse. Qu'il s'agisse des Zones naturelles d'intérêt écologique, floristique et faunistique (ZNIEFF), des arrêtés préfectoraux de protection des biotopes, des réserves naturelles, des directives territoriales d'aménagement et de développement durable, ou encore des obligations liées au classement de certaines forêts, la préservation de la qualité du sol n'est pas l'objet premier de la mesure. Elle est, au mieux, abordée comme un des éléments d'une protection plus générale du milieu en question. Autre exemple, le corpus législatif et réglementaire relatif à l'eau et aux milieux

aquatiques ne traite du sol que d'une façon indirecte, parce que son mauvais état impacte l'écoulement ou contribue à la pollution hydrique.

Certaines dispositions font toutefois exception, en ce qu'elles sont plus directement axées sur le sol. Ainsi faut-il signaler que le régime de responsabilité environnementale institué par la loi du 1^{er} août 2008 peut être activé par le fait d'une contamination des sols. La loi Bachelot du 30 juillet 2003 qui limite certaines pratiques agricoles dans des zones sujettes à l'érosion ou aux inondations, et, bien évidemment, les dispositions des codes rural et environnemental qui encadrent les conditions d'utilisation des produits phytosanitaires ou l'épandage de fertilisants et de boues d'épuration peuvent également être citées. Il faut enfin relever que les études d'impact et les évaluations qui accompagnent les documents de planification (dont en particulier les SCOT), ou que la loi impose avant certains travaux, doivent désormais comprendre une analyse du site et de son environnement qui, en théorie, doit, entre autres, porter sur le sol.

L'adoption par la Commission européenne d'une Stratégie thématique en faveur de la protection des sols démontre que la volonté d'agir existe aussi au niveau européen. Adoptée en septembre 2006, elle devait initialement s'organiser autour de quatre piliers : l'intégration de la protection des sols dans la formulation et la mise en œuvre des politiques nationales et communautaires ; un renforcement des travaux de recherche sur le sol dans les programmes de recherche européens et nationaux ; la sensibilisation et l'information du public ; et, enfin, l'établissement d'une législation cadre européenne sur la protection et l'utilisation durable des sols. Les trois premiers volets de cette stratégie sont mis en œuvre, mais le projet de directive-cadre n'a jamais fait l'objet d'un consensus au Conseil de l'Union européenne. La Commission a par conséquent retiré sa proposition en mai 2014, en réponse à la pression de certains pays. Le coût élevé de l'approche proposée, en particulier en ce qui concerne la lutte contre la contamination des sols, et l'existence de dispositions sur le sol dans d'autres instruments européens, notamment la PAC, ont été avancés. Mais c'est avant tout le principe de subsidiarité qui a motivé ce retrait. Le niveau de détail du dispositif proposé laissait en effet très peu de place à la définition, par les Etats membres, des modalités de gestion et de mise en œuvre de la protection des sols. C'est, en somme, le premier défi de toute politique de protection des sols qui était ainsi pointé : identifier le niveau pertinent d'intervention, pour garantir la prise en compte des spécificités locales tout en s'inscrivant dans des objectifs stratégiques globaux.

En dépit de ces difficultés, un mouvement vers une plus grande reconnaissance de l'importance des enjeux nombreux du sol semble bien se dessiner. La consécration d'une journée mondiale des sols par la FAO puis la déclaration des Nations unies désignant 2015 « Année internationale des sols » sont indéniablement les marques d'une prise de conscience auxquelles on peut ajouter la création du Global Soil Partnership par la FAO et du panel technique international sur les sols.

Les principaux enjeux actuels

Les grands enjeux relatifs aux sols agricoles français, métropolitains ou ultramarins, recouvrent les deux dimensions, au demeurant complémentaires qui viennent d'être évoquées : la protection de la destination productrice des sols et le maintien de leur qualité, ces deux volets devant permettre aux sols de jouer pleinement les rôles écosystémiques vitaux évoqués plus haut. Ces enjeux sont exacerbés par les impacts du changement climatique: le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) prévoit

pour l'Europe de l'Ouest des phénomènes météorologiques aggravés (sécheresses, pluies diluviennes...) qui fragiliseront inévitablement les sols et l'activité agricole.

Les évolutions retracées précédemment ont mis en évidence une tendance continue, quoique complexe à mesurer, de régression des superficies dédiées à l'agriculture. Notre pays est par conséquent confronté à une équation difficile à résoudre : la progression démographique qui constitue par ailleurs un atout pour la France, mais aussi les choix politiques et sociétaux des dernières décennies, contribuent à l'accroissement des besoins en termes de logements, d'infrastructures, de zones d'activités économiques, commerciales et de loisirs, d'espaces naturels de ressourcement et, bien sûr, d'alimentation. Or, pour satisfaire cette dernière, l'agriculture requiert des terres agricoles en quantité suffisante. Il s'agit par conséquent de parvenir à trouver un équilibre entre ces différents usages du sol, tout en s'appliquant à protéger les espaces naturels et forestiers. Ainsi lutter contre le gaspillage des surfaces agricoles, dont on a pu dans le passé considérer qu'elles constituaient un réservoir dans lequel on pouvait puiser sans limite, apparaît dorénavant indispensable. Au-delà de la lutte contre l'artificialisation excessive, se pose aussi la question de la répartition entre terres agricoles et espaces naturels et forestiers. En effet, on observe dans de nombreux cas, lors de la création de nouvelles infrastructures routières ou ferroviaires, que les seconds bénéficient d'une protection plus forte que les premières, ce qui peut être source de tension dans les territoires ruraux. Il s'agit dans tous ces aspects de bien prendre en compte aussi les spécificités locales et territoriales variées.

Le changement de destination de terres initialement consacrées à l'agriculture en vue de leur urbanisation par exemple, ne constitue pas le seul problème observé actuellement. La déprise agricole, qu'elle soit temporaire, notamment dans les espaces périurbains, dans l'attente, par le propriétaire du sol, d'un classement en zone constructible ou définitive faute de repreneur pour des terres moins fertiles en particulier dans des régions en voie de désertification, est une cause non négligeable de diminution des surfaces exploitées. Parallèlement on assiste à l'émergence d'un nouveau processus d'accaparement des terres qui consiste en leur prise de contrôle par des sociétés dont les détenteurs sont généralement difficiles à identifier et souvent étrangers. Il est encore limité en France mais très fréquent s'agissant en particulier des zones les plus fertiles d'Afrique, certains territoires d'Amérique Latine et même dans de nombreux Etats membres de l'Union européenne (en Roumanie par exemple, ce sont actuellement 10 % des surfaces agricoles qui se trouvent dans les mains d'investisseurs originaires de pays tiers). Le développement de cette nouvelle forme d'exploitation agricole présente différents types de risques. Tout d'abord, il crée une forme de concurrence déséquilibrée pour l'accès à la terre, entre ce type d'investisseurs et les coopératives, les groupements d'agriculteurs et les agriculteurs locaux, notamment les jeunes désireux de s'installer, compte tenu de leurs moyens financiers respectifs. De plus, il se traduit automatiquement par une hausse significative du prix du foncier. Ensuite, cette forme d'agrobusiness fait souvent appel à des pratiques agricoles peu durables, préjudiciables aux sols, l'objectif étant de parvenir à une rentabilité maximale à court terme.

Face à ces menaces qui pèsent sur les terres agricoles, des outils législatifs et réglementaires, dont les objectifs et les évolutions ont été rappelés précédemment, ont été mis en place. Toutefois, la multiplication de ces règles, des documents d'urbanisme destinés à les faire appliquer, ainsi que des zonages administratifs, génèrent une forte complexité avec notamment des risques non négligeables d'incohérences et de chevauchements, ce qui nuit à leur efficacité. A cet égard, il convient de souligner une différence de temporalité difficile

à concilier entre, d'une part, l'agriculture qui doit s'inscrire dans le moyen ou le long terme, à la fois pour permettre d'amortir économiquement les investissements qu'elle nécessite et pour mettre en œuvre des pratiques culturales respectueuses de l'environnement, et, d'autre part, des décisions en matière d'urbanisation et de construction d'infrastructures, qui peuvent être beaucoup plus rapides.

Le second grand enjeu porte sur la préservation, voire l'amélioration là où cela est nécessaire, de la qualité des sols qui dépend en grande partie du taux de matière organique et de la présence d'une biodiversité riche et variée. Cet aspect s'avère d'autant plus important qu'il conditionne le maintien des services, notamment éco-systémiques, rendus par les sols. Il s'agit ainsi de garantir la fertilité indispensable au maintien de la productivité agricole et, pour faire face à l'augmentation de la demande alimentaire, d'assurer l'épuration des eaux et la régulation hydrique, de limiter les risques d'érosion et enfin de lutter contre le changement climatique. Il importe également de bien prendre en compte les questions de santé, l'état sanitaire de l'alimentation et de l'eau de consommation étant directement tributaire de celui des sols dont elles sont issues. A ce sujet, la situation des terrains délaissés par des activités industrielles qui les ont pollués est préoccupante. Il en est de même pour certains modes d'exploitation des sols aux conséquences quasiment irréversibles, comme les carrières.

S'agissant des zones ultramarines, outre le délicat problème de décontamination des sols dans certains territoires suite à l'utilisation massive de produits phytosanitaires comme le chlordécone désormais interdit, les problématiques liées au foncier sont prédominantes et multiples. M. Michel Brossard, chercheur à l'IRD, a ainsi expliqué que dans les départements insulaires fortement urbanisés, il convient de faire en sorte, à l'instar de la situation dans de nombreux départements métropolitains, de préserver les espaces agricoles menacés par l'artificialisation en particulier dans les zones littorales. En revanche, en Guyane, où de vastes étendues sont disponibles, il faut concilier des enjeux démographiques (doublement de la population annoncé d'ici 20 ans), économiques, sociaux et environnementaux pour déterminer quelles sont les surfaces qui peuvent faire l'objet d'une exploitation agricole ou forestière et surtout selon quelles méthodes pour ne pas porter atteinte à ce formidable réservoir de biodiversité et ce gigantesque puits de carbone que constitue la forêt amazonienne. Enfin, à Mayotte, l'indivision et la délicate mise en œuvre de la départementalisation constituent des facteurs d'insécurité juridique pour les agriculteurs qui se retrouvent, pour beaucoup d'entre eux, avec de faibles revenus et dans l'incapacité de se projeter dans l'avenir.

Renforcer les outils de la connaissance

Le Groupement d'Intérêt Scientifique Sol (GIS Sol) est issu d'une réflexion entreprise à la fin des années 1990 par les ministères de l'Agriculture et de l'Environnement, l'ADEME, l'IFN/IGN - et l'INRA. Préoccupés par le retard pris par la France dans les programmes d'inventaire et de surveillance des sols, ces différents organismes ont travaillé en commun afin de proposer un nouveau cadre aux programmes et une redéfinition des enjeux. Ces derniers concernent les objectifs prioritaires, l'organisation et les moyens nécessaires pour y parvenir. Cette réflexion a abouti en 2001 à la création du GIS Sol, regroupant les organismes cités précédemment, ainsi que l'IRD depuis 2004. Il est unique en Europe.

Par ailleurs, le ministère en charge de l'écologie a initié en 1998 le programme de recherche GESSOL «Fonctions environnementales et GESTion du patrimoine SOL». Ce programme a pour objectif de structurer une communauté de recherche sur la gestion des sols, de fournir aux décideurs publics et aux usagers des sols des connaissances et des outils opérationnels pour évaluer, surveiller, gérer, voire améliorer la qualité des sols, qu'ils soient naturels, agricoles ou urbains.

Le CESE préconise de mutualiser les connaissances entre organismes experts et de doter rapidement les programmes de recherche et de cartographie de moyens supplémentaires, pour :

- **achever les programmes de cartographie en cours, visant à la production généralisée de bases de données géographiques à une échelle de 1 /250 000^e ;**
- **mettre en place des programmes de recherche en cartographie numérique des sols à des échelles plus détaillées en favorisant l'acquisition de nouvelles données pédologiques et le recours à des données « externes » spatialement exhaustives (données satellitaires, modèles numériques de terrain, etc.) ;**
- **développer des recherches sur la définition et l'évaluation d'indicateurs de la qualité des sols qui tiennent compte des fonctions qui en sont attendues selon l'usage des sols ;**
- **capitaliser et exploiter l'ensemble des analyses de sol réalisées par les laboratoires agréés afin de disposer d'un outil de suivi de la qualité des sols ;**
- **pérenniser le Réseau de mesure de la qualité des sols (RMQS).**

En outre, les bases de données pour suivre la qualité des sols sur le long terme peuvent être alimentées par des informations fournies par des agriculteurs, des citoyens, des associations, des chercheurs, à partir d'un certain nombre d'indicateurs, tel le système d'information « Nature et paysage » du ministère de l'Écologie et du développement durable. On peut également mentionner l'Observatoire agricole de la biodiversité, une initiative du ministère en charge de l'Agriculture, dont la coordination scientifique est confiée au Muséum national d'Histoire naturelle en partenariat avec l'Université de Rennes1 et le Laboratoire dynamiques sociales et recombinaison des espaces (LADYSS). L'Assemblée permanente des chambres d'agriculture intervient en appui pour l'animation nationale.

Le CESE insiste sur la nécessité, pour toute étude de sol, d'utiliser les normes en vigueur (AFNOR) en ce qui concerne la cartographie des sols ainsi que de les décrire en accord avec les référentiels nationaux (Référentiel Pédologique) et mondiaux (World Reference Base for Soil Resources) et de procéder à une caractérisation systématique de leurs propriétés pour constituer et enrichir les bases de données existantes.

Pour notre assemblée, le développement de cette cartographie détaillée des sols et de leurs services éco-systémiques est également nécessaire pour permettre aux autorités concernées de disposer des connaissances requises lorsque des décisions en matière d'urbanisme doivent être prises.

Des outils sont aussi nécessaires pour mieux connaître la biodiversité de nos sols et leur fonctionnement, afin, là encore, d'éclairer les choix relatifs aux usages et pratiques à mettre en œuvre. Dans ce cadre, l'analyse de l'ADN des sols est une méthode qui constitue une avancée technologique considérable pour leur immense diversité biologique.

Par ailleurs, pour maîtriser de manière plus fiable qu'aujourd'hui la consommation annuelle réelle de terres agricoles ou naturelles, **les cadastres devraient pouvoir servir de base à un suivi précis et spatialisé de ces évolutions.**

Enfin, la connaissance des sols ultra-marins est très peu développée. **Le CESE préconise d'étendre rapidement les recherches aux données morphopédologiques et agropédologiques** de ces territoires afin d'améliorer la pertinence des décisions concernant la mise en culture des sols.

Toutes ces informations, répertoriées et organisées, devraient être mises, au fil de l'eau, à la disposition des élus et des citoyens. Par exemple, cela pourrait être assuré par les services de l'Etat dans le cadre du service public de la plateforme ouverte des données publiques françaises data.gouv.fr.

Protéger le foncier agricole

Mieux définir les compétences, améliorer la cohérence, faire appel à la concertation pour élaborer des projets

Depuis un demi-siècle, dans un contexte fortement évolutif, de nombreux textes législatifs et réglementaires ont été successivement élaborés par les pouvoirs publics, tant au niveau national que local (documents d'urbanisme, arrêtés préfectoraux...). Face à la complexité ainsi créée, le CESE recommande que soient vérifiées la cohérence et l'efficacité de tous ces outils destinés notamment à faire cesser la surconsommation des sols agricoles et permettre la réalisation de projets co-construits.

Parallèlement, le CESE serait favorable à ce que les pouvoirs publics définissent des objectifs précis et chiffrés à moyen terme, quant à l'utilisation des espaces agricoles, naturels et forestiers, en vue de leur urbanisation. Ceux-ci seraient déclinés à l'échelon territorial le plus pertinent pour tenir compte des spécificités locales, de l'évolution démographique et des besoins qui en découlent (logements, équipements collectifs, commerces, voies de communication, emplois...). **Au-delà, notre Assemblée insiste, dans le cadre de la réforme territoriale en cours, sur la nécessité de redéfinir des clauses de compétence en matière d'urbanisme, au niveau adéquat, c'est-à-dire celui où doivent**

être décidés des aménagements cohérents et utiles à l'échelle d'un bassin de vie. Pour notre assemblée, si les permis de construire en ville peuvent continuer à relever de l'autorité des maires, ceux qui se situent en périurbain ou en zones rurales devraient désormais relever des intercommunalités. Ce transfert de compétence permettrait de limiter le mitage, fortement préjudiciable au secteur agricole.

Pour le CESE, le SCOT, destiné à définir rigoureusement les règles d'utilisation des sols sur un territoire, est le document d'urbanisme primordial qui, s'il est bien utilisé, peut permettre de répondre aux enjeux d'économie de foncier. A ce titre, l'application des dispositions définies dans ce document doit faire l'objet d'un contrôle plus strict par les préfets.

Le CESE recommande en outre d'associer les organisations, structures et associations citoyennes concernées ainsi que les populations, aux réflexions sur la consommation des terres et sa finalité, afin de mieux prendre en compte la concertation et l'intelligence collective, en s'inspirant des exemples belges ou suisses, pays dans lesquels la consultation de la population locale est organisée sur certains projets d'aménagement. En effet, pour notre assemblée, une meilleure information et concertation avec le public, suffisamment en amont des projets, améliorerait significativement la gestion de l'espace en évitant le gaspillage trop souvent constaté. A cet égard, le CESE renvoie aux recommandations formulées dans son avis du 25 mars 2014 « Concertation entre parties prenantes et développement économique »⁷ dans lequel il recensait les bonnes pratiques existantes (avec, par exemple, l'intervention de la Commission nationale du débat public pour certains sujets) et exposait sa vision très concrète des conditions à satisfaire, en termes de structuration et d'organisation, pour une concertation utile et efficace. Il recommandait en particulier que les maîtres d'ouvrage engagent la concertation le plus en amont possible des projets, sur un périmètre pertinent, en l'adaptant à leur taille et en associant les diverses parties prenantes au choix des études et des expertises à réaliser. **En effet, pour éviter les erreurs passées et proposer des projets de lieux de vie agréables, le CESE suggère d'associer les habitants à leur conception,** comme cela s'est fait par exemple à Muttersholtz en Alsace. De même, à l'instar des démarches initiées à Strasbourg, les projets d'habitat coopératif, participatif ou groupé, dans lesquels les futurs propriétaires sont partie prenante de l'élaboration des plans, sont à encourager. Ils visent non seulement l'aménagement des espaces mais aussi la qualité des matériaux de construction utilisés, notamment en encourageant les constructions en bois et plus globalement l'usage du bois dans le bâtiment, ce qui contribuerait également à soutenir la filière concernée et à redynamiser l'économie de certains territoires.

Préserver les équilibres entre les usages et anticiper les reconversions

En raison notamment d'une démographie dynamique, la France connaît, plus encore que d'autres pays européens, une extension urbaine continue depuis 50 ans environ. L'artificialisation des terres qui en résulte se fait le plus souvent au détriment des surfaces agricoles.

⁷ CESE, avis du 25 mars 2014, *Concertation entre parties prenantes et développement économique* (rapporteuses : Mmes Laurence Hézard et Brigitte Fargevielle)

Afin de préserver les sols, il convient d'encadrer strictement la création de zones commerciales (grandes et moyennes surfaces) ex nihilo en ne les autorisant que là où elles sont totalement justifiées, et de maintenir une possibilité d'arbitrage par les préfets. En France, les centres commerciaux concentrent aujourd'hui 62% de l'offre d'après le rapport de l'Assemblée des communautés de France (ADCF), qui regroupe les communautés de communes) loin du « modèle allemand » (1/3 des commerces en centre-ville, 1/3 dans les quartiers et 1/3 dans les centres commerciaux). En outre, alors que leur chiffre d'affaires ne croît que de 1% depuis 2008, leurs surfaces augmentent de 4%. Pour rééquilibrer l'offre commerciale, des réflexions globales avec tous les acteurs, voire des consultations des populations locales, pourraient être organisées à l'échelle des territoires avant toute extension ou création. Nos centres villes se vident progressivement, les commerces ferment, privant les habitants d'une typologie variée de points commerciaux. On perd aussi la mixité d'usage qui rend vivant un espace : associer logements, commerces, bureaux, équipements collectifs en centre-ville permettrait de faire revivre des rues aujourd'hui désertées et de rendre service aux habitants moins mobiles.

Afin de parvenir à une offre commerciale plus équilibrée dans les territoires, **le CESE estime qu'il serait opportun de rendre obligatoire le Document d'aménagement commercial (DAC) dans le Document d'orientation et d'objectif (DOO) intégré aux SCOT** ; en effet, le DAC détermine les conditions d'implantation des équipements commerciaux qui, du fait de leur importance, sont susceptibles d'avoir un impact significatif en matière d'aménagement du territoire ; or, son intégration dans le SCOT reste actuellement facultative et très peu d'intercommunalités en ont intégré un dans leur SCOT. Parallèlement, il prône le recours aux conseils d'architectes-urbanistes pour mettre en cohérence des politiques sectorielles en matière d'habitat, de commerce, de bureaux et de transport. Et ces projets doivent se réfléchir à l'échelle des bassins de vie.

De même, afin de limiter l'emprise des centres commerciaux péri-urbains et de rechercher un équilibre en faveur des petits commerces de centre-ville, le CESE préconise de revoir les possibilités d'exonérations temporaires des taxes, notamment foncières, que les collectivités peuvent accorder aux entreprises concernées. Par ailleurs, pour redynamiser les commerces de proximité subissant la concurrence d'un centre commercial ou d'un « drive » implanté en périphérie de centre-ville, il est essentiel que les élus locaux puissent avoir recours au FISAC (Fonds d'Intervention pour les Services, l'Artisanat et le Commerce). Pour le CESE, cet outil qui a été réformé par la loi du 18 juin 2014 (loi Artisanat, commerce et TPE), doit redevenir rapidement opérationnel grâce à la publication des décrets d'application concernés.

Dans ce même contexte, la création de zones d'activités et de logistique nouvelles est à examiner très en amont, afin de privilégier la reconversion ou l'utilisation de surfaces existantes libérées en zone industrielle ou pour les activités tertiaires. Certes, ces lieux devront parfois être dépollués, selon leur utilisation antérieure et future. En effet le niveau de dépollution n'est pas identique selon que l'on veut installer une nouvelle usine, un lotissement ou une école. Il conviendra de veiller à rechercher la responsabilité des « sociétés mères » pour financer la dépollution des terrains abandonnés par leurs filiales défaillantes et leurs sous-traitants. Pour le CESE, il n'appartient pas à la collectivité de supporter ces coûts. La mise en place d'une procédure d'agrément des experts habilités à valider la dépollution serait un gage de sécurité.

Le CESE considère également qu'un rééquilibrage au profit de l'habitat ancien est souhaitable alors que toutes les mesures fiscales depuis plusieurs décennies ont incité à la construction de bâtiments neufs. Cette réorientation permettrait de rénover des logements existants et d'économiser du foncier, tout en satisfaisant la forte demande de logements et en répondant à des demandes plurielles des familles (appartement ; maison individuelle ; habitat permettant l'accès à des espaces verts, jardins ouvriers ou partagés). Une baisse des droits de mutation favoriserait la rotation de biens qui peinent à trouver des acquéreurs. Cette voie permettrait aussi d'accélérer la rénovation du bâti existant pour en améliorer l'efficacité thermique, notamment dans le cadre de la transition énergétique et créerait de nombreux emplois dans les PME et l'artisanat.

Il en va de même pour les bâtiments industriels et commerciaux pour lesquels une réorientation des outils fiscaux pourrait favoriser la rénovation et l'affectation à de nouveaux usages. En tout état de cause, leur abandon ne doit pas être source de charges pour la collectivité.

Le CESE encourage la mutualisation des équipements collectifs, notamment à l'échelle intercommunale. Sans préjudice pour les habitants, cette mesure permettrait une moindre consommation de terres agricoles, d'autant plus que les finances publiques se réduisent.

Dans les zones touristiques, il convient de privilégier la réhabilitation des logements existants à toute construction neuve individuelle. L'implantation de tout nouveau bâtiment d'habitation devrait être choisie **en réalisant au préalable des diagnostics sur la valeur agricole des sols afin de préserver les terres les plus productives et les plus accessibles, rares et cependant indispensables** en zone de montagne, et non seulement selon des opportunités foncières.

Il serait, par ailleurs pertinent de consacrer les avantages fiscaux liés aux ZRR (zone de revitalisation rurale) uniquement au résidentiel touristique actif (gîtes, chambre d'hôtes...) occupés toute l'année et non aux maisons secondaires (utilisées en moyenne 2 mois par an).

Les routes et voies de circulation occupent 26% des espaces qui ont été artificialisés entre 2006 et 2012 (selon le service de la statistique du ministère de l'agriculture). Ces surfaces tendent à augmenter à chaque réfection de routes, construction de ronds-points et projet de train à grande vitesse. **Le CESE préconise que soit poursuivie une vraie réflexion globale en termes de transports, privilégiant les transports publics, et une optimisation des lignes ferroviaires existantes avant de décider toute création de ligne, notamment à forte emprise.** Dans son avis de février 2012, rendu à la demande du Premier ministre sur le projet de Schéma national des infrastructures de transport (SNIT), il insistait *« sur la priorité qui devrait être donnée à l'entretien et à la modernisation de l'existant afin de limiter les impacts sur la biodiversité et l'artificialisation des sols, répondant, par ailleurs, à bon nombre des autres objectifs assignés au SNIT, tout en attirant l'attention sur les précautions à prendre en matière de développement des infrastructures. En effet, le développement d'infrastructures linéaires, au-delà de la consommation d'espaces et de la destruction d'espèces sur les tracés, fragmente les milieux naturels avec des conséquences importantes sur la fonctionnalité des écosystèmes... ».*

S'agissant de la fiscalité des plus-values de terrains agricoles rendues constructibles, la Cour des comptes, dans son rapport de 2013, a préconisé la fusion des 2 taxes existantes. Les SAFER ont d'autre part constaté que le prix-d'un terrain constructible de moins d'un hectare s'élève en moyenne à 64 fois celui de l'hectare agricole vendu libre. **Le CESE préconise par conséquent qu'une étude d'impact de l'efficacité de ces taxes et de leur utilisation au regard des objectifs initialement visés, soit réalisée afin de procéder aux adaptations**

éventuellement nécessaires. Il apparaît au CESE qu'un relèvement de cette fiscalité pourrait couvrir les allègements proposés dans cet avis.

Enfin, constatant que 60% des terres artificialisées sont très fertiles, **le CESE préconise que les valeurs agronomiques et environnementales des sols ainsi que toutes leurs fonctions éco-systémiques (épuration et régulation des eaux, stockage de carbone, maintien des niches écologiques) figurent dans les documents d'urbanisme afin d'être obligatoirement et explicitement prises en compte lors de toute décision de modification de ceux-ci. De plus, le caractère irréversible ou non des aménagements envisagés est à prendre en considération en amont de tout projet de changement de destination des terres.**

A cet égard, la loi de juillet 1976 relative à la protection de la nature, a institué l'obligation de prévoir dans le cadre de l'étude d'impact d'un projet susceptible d'avoir des conséquences négatives sur l'environnement, des mesures de nature à éviter, réduire ou au besoin compenser (ERC) ces effets. La compensation (troisième étape du « ERC ») consiste à apporter une contrepartie aux impacts résiduels négatifs qui doit permettre de maintenir voire, le cas échéant, d'améliorer la qualité environnementale des milieux concernés à une échelle territoriale pertinente. Dans les faits, ce sont généralement des terres agricoles qui viennent ainsi compenser la disparition d'espèces protégées ou de leurs habitats, les espaces boisés et forestiers bénéficiant d'une forme de protection en la matière.

Le CESE approuve le principe « éviter, réduire, compenser » introduit par la loi et souhaite qu'il soit mieux appliqué. Il souligne l'intérêt de l'introduction dans la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt du 13 octobre 2014 d'une démarche similaire afin de protéger les terres agricoles qui diminuent inexorablement. Les projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements susceptibles d'avoir des conséquences négatives importantes sur l'économie agricole doivent désormais prévoir *« les mesures envisagées pour éviter et réduire les effets négatifs notables du projet ainsi que des mesures de compensation collective visant à consolider l'économie agricole du territoire »*. **Notre assemblée estime indispensable qu'avant d'appliquer la règle de la compensation, toutes les solutions d'évitement et de réduction aient véritablement été recherchées et étudiées de manière approfondie.** En effet, la surface des terres émergées n'est pas extensible. **De plus, lorsque cette compensation s'avère inévitable, le CESE juge indispensable de l'envisager dans une approche fonctionnelle, notamment au regard de l'intérêt agronomique des terres concernées, et non purement surfacique.**

Exploiter davantage les dispositifs de protection des terres agricoles existants

La loi de développement des territoires ruraux de février 2005 a donné aux départements la compétence en matière de protection des espaces naturels, agricoles et périurbains (PENAP), avec la possibilité d'instituer un périmètre d'intervention destiné à préserver durablement les espaces agricoles et naturels de l'urbanisation. Très peu de départements se sont emparés de cette compétence. L'exemple du département du Rhône est extrêmement intéressant. **Le CESE incite tous les départements à se saisir de cette opportunité.**

La loi ALUR, votée le 24 mars 2014, a prévu dans son titre IV des dispositions particulières pour protéger les terres agricoles, naturelles et forestières et lutter contre la consommation excessive de l'espace. Elle prévoit notamment de moderniser les documents

de planifications communales et intercommunales : SCOT, PLU, à l'échelle de la commune ou de l'intercommunalité (PLUI), le remplacement au plus tard en 2017 de tous les POS. Pour lutter contre l'étalement urbain, la loi invite à analyser la consommation de l'espace et à identifier le potentiel de densification. **Le CESE salue ce texte qui met en place un cadre national intéressant. Il demande la publication rapide de ses décrets d'application qui devront laisser un espace de liberté, de créativité et d'expression, via des démarches participatives effectives, et traduire une réelle volonté politique de consommation plus sobre de foncier.**

La LAAF a élargi les compétences des CDCEA qui deviennent les CDPENAF. Elles sont présidées par les préfets et comprennent des représentants des collectivités territoriales, de l'Etat, de la profession agricole, des propriétaires fonciers, des notaires et des associations agréées pour la protection de l'environnement. Le CESE recommande de renforcer le pouvoir de ces commissions dont le rôle n'est actuellement, sauf rares exceptions, que consultatif.

Aux 13 EPF d'Etat ont été ajoutés 23 EPF locaux. Afin d'évaluer leur impact sur l'utilisation du foncier, le CESE propose de dresser un bilan de leur activité après 10 années d'existence.

Par ailleurs, notre assemblée recommande d'inciter les communes et les intercommunalités à constituer, dans les ceintures périurbaines, des réserves foncières dédiées à l'agriculture ainsi qu'à la création de jardins partagés et ouvriers. La restauration collective, à l'instar de ce qui est prévu pour les produits issus de l'agriculture biologique, et les habitants, via des circuits courts et/ou de la vente directe, devraient être encouragés à s'approvisionner auprès des producteurs concernés. La ville de Lons-le-Saunier dans le Jura fournit ainsi sa cuisine centrale municipale, grâce à des partenariats avec des entreprises locales ainsi qu'une organisation et des équipements adaptés. Cette démarche qui doit s'inscrire dans la durée, au regard des investissements qu'elle requiert et de la nécessité d'accompagner les agriculteurs qui s'y engagent, contribue à recréer du lien entre ceux-ci et les urbains. Elle peut également générer des économies énergétiques grâce à la limitation des transports.

Lutter contre l'accaparement des terres et favoriser une nouvelle répartition de la propriété du foncier agricole

Un processus de prise de contrôle des terres par des capitaux étrangers détenus par des sociétés multinationales (accaparement des terres) se développe en Europe mais aussi en France, s'agissant notamment de grands domaines viticoles. Cette financiarisation des terres va à l'encontre de la souveraineté alimentaire. En date du 21 janvier 2015, un avis du CES européen sur l'accaparement des terres, insiste sur la question du financement du foncier agricole : « *la politique foncière relève certes de la compétence des Etats-membres, mais elle est soumise à certaines restrictions en raison du principe, inscrit dans les traités, de libre circulation du capital et des marchandises* ». Pour cette raison, le CES européen demande « *au Parlement et au Conseil européen de réfléchir ensemble afin de déterminer si la libre circulation des capitaux doit également être garantie dans le cadre de la vente et de l'acquisition de surfaces et d'exploitation agricoles, eu égard notamment aux pays tiers, mais aussi au sein de l'UE* ». **Notre assemblée s'associe à cette proposition et souhaite que des mesures soient rapidement adoptées pour que les Etats disposent de la faculté d'encadrer, voire de s'opposer à cette forme d'appropriation qu'elle juge néfaste.**

Le CESE préconise par ailleurs de favoriser une nouvelle modalité de portage du foncier agricole en créant des produits financiers réglementés qui pourraient

être distribués par des établissements coopératifs ou mutualistes, très présents dans les territoires. La mise en place de livrets d'épargne populaire dédiés à la terre, la réactivation de parts de GFA (groupement foncier agricole) portés par les établissements bancaires, l'élaboration de produits fonciers copiés sur l'expérience des SOFICA (sociétés de financement pour le soutien à la création cinématographique), seraient autant de propositions à mettre en œuvre qui permettraient à chacun de conserver un lien fort avec la terre qui nous nourrit. C'est dans cet esprit que la foncière Terre de Liens agit depuis quelques années, rassemblant l'épargne solidaire pour acquérir des fermes. Il convient de manière plus générale d'encourager les établissements bancaires en milieu rural à créer des liens entre leurs clients ou sociétaires et l'agriculture du territoire concerné.

Le groupement foncier agricole (GFA) pourrait apparaître comme une des solutions de portage du foncier. Cependant la fiscalité des revenus liés aux parts de GFA et à leur transmission devrait être aménagée pour être plus favorable. Le CESE recommande de réformer la fiscalité sur le revenu des parts de GFA et leur transmission pour en favoriser la cessibilité.

Préserver et améliorer l'état des sols agricoles

Développer la recherche et l'expérimentation sur les pratiques agronomiques favorables à la qualité des sols

Les matières organiques et l'activité biologique sont intimement liées et ces deux composantes sont au cœur de la qualité des sols, a affirmé Claire Chenu lors de son audition. Toutes les pratiques apportant des matières organiques au sol et rendant celles-ci disponibles pour nourrir les microorganismes sont à favoriser : retour au sol des résidus de culture, apport de fumiers et d'autres matières organiques résiduelles, culture d'engrais verts, couverts végétaux. Ceci est à réaliser à l'échelle des territoires afin de limiter les transports. Il ne suffit pas cependant d'augmenter les entrées de matières organiques, il est parallèlement souhaitable d'en limiter les pertes par minéralisation trop rapide. Pour cela, les chercheurs s'accordent sur l'intérêt d'éviter les perturbations physiques ; le non-labour concentre les matières organiques en surface par exemple, ce qui présente un grand intérêt pour les vers de terre ou en termes de résistance des sols à la battance. Diminuer l'intensité et la fréquence du travail du sol, optimiser le recours à l'irrigation qui peut provoquer une minéralisation estivale trop rapide, installer des inter-cultures, favoriser l'agroforesterie, organiser le compostage de tous les déchets fermentescibles, diminuer la fréquence de cultures qui exportent la plus grande partie de la matière organique, privilégier les cultures adaptées au contexte pédoclimatique et celles qui apportent du carbone au sol, allonger les rotations, sont autant de pratiques agronomiques évoquées par Dominique Arrouays, président de l'Association Française pour l'étude des sols (AFES) et ingénieur de recherche à l'INRA. **Le CESE encourage leur développement car elles présentent plusieurs intérêts** : elles valorisent des gisements potentiels de matières organiques ainsi apportées aux sols, elles nourrissent la biodiversité qui y vit, elles augmentent le stockage du carbone et améliorent la structure du sol notamment en matière de rétention d'eau.

L'agriculture de conservation et l'agroforesterie, pratiquées par un nombre croissant d'agriculteurs, représentent une étape supplémentaire dans cette volonté de favoriser les synergies entre l'action anthropique et l'action biologique (mammifères, vers de terre, végétaux, bactéries...). A cet égard, elles permettent de réduire l'introduction dans la terre de molécules de synthèse dont les impacts sanitaires et environnementaux dans la durée sont néfastes ou mal connus. C'est par exemple le cas des néonicotinoïdes dont l'interdiction est actuellement débattue au Parlement dans le cadre de l'examen du projet de loi sur la biodiversité. Il est aussi indispensable de parvenir, sur l'utilisation des molécules de synthèse, à une harmonisation européenne, notamment pour éviter des distorsions de concurrence croissantes entre les Etats membres.

La diversité végétale réintroduite par les haies, les arbres et les plantes de couvert, encourage toutes les synergies et les symbioses qui se déroulent dans un sol riche en biodiversité. De plus, ces végétaux favorisent le biocontrôle (le maintien de la pression des ravageurs des cultures sous un seuil acceptable pour la productivité) et nourrissent les insectes pollinisateurs. Les couverts végétaux, les arbres et les haies limitent l'érosion des sols ainsi que les phénomènes de battance (croûte qui se forme à la surface et rend les sols imperméables), ils présentent un intérêt général significatif en captant le carbone et, par ailleurs, sont sources de productions alternatives complémentaires (bois énergie, bois raméal fragmenté...).

La mise en place des pratiques « séquestrantes » à grande échelle pourrait profondément modifier le bilan global du CO₂, d'après Martial Bernoux et Claire Chenu, auditionnés par la section. Ces pratiques peuvent être compatibles avec la productivité agricole : les synthèses réalisées montrent que les taux annuels de séquestration varient de 0,1 à 1,1 tonne de CO₂ (mais souvent autour de 0,3-0,6 t CO₂) par hectare et par an. De plus, sur le long terme grâce à des techniques maîtrisées basées sur les apports de matière organique et une meilleure gestion des intrants et de l'eau, on ne constate pas en règle générale de diminution des rendements en termes de biomasse globale, les arbres compensant la baisse de production des cultures.

Concomitamment à la préparation du présent avis, le ministre de l'agriculture a annoncé la mise en place d'un programme international de recherche, le « 4 pour 1000 », dont l'objectif est de développer la recherche agronomique afin d'améliorer les stocks de matière organique des sols de 4 pour 1000 par an. **Le CESE soutient cette initiative qui va dans le sens préconisé par l'ADEME dans son document édité en juin 2014, Carbone organique des sols, l'énergie de l'agro-écologie, une solution pour le climat** : « Pour faciliter la prise en compte du carbone des sols dans les politiques nationales et territoriales, la réduction des incertitudes se révèle essentielle. Ainsi, les références nécessitent d'être approfondies pour mieux représenter la diversité des territoires et des usages des sols. Cela se fera notamment en poursuivant l'acquisition de nouvelles données expérimentales caractérisant les dynamiques du carbone sur le long terme, mais aussi par la mise en commun des données existantes. Des travaux importants sont à mener sur les sols forestiers, l'Outre-mer et les milieux urbains. Dans une approche « climatique », ces travaux doivent intégrer l'ensemble des gaz à effet de serre (GES) émis par les sols, en particulier le protoxyde d'azote (N₂O) issu de la dégradation des matières organiques et de la fertilisation des cultures. Que ce soit à l'échelle de la parcelle agricole ou du territoire, des outils d'aide à la décision intégrant le carbone du sol se développent. Leur amélioration et leur diffusion permettront d'appuyer les agriculteurs, les conseillers agricoles et les collectivités dans leurs choix et leurs préconisations. Au niveau des filières de production,

l'intégration du sol dans les analyses de cycles de vie des produits, notamment alimentaires ou biosourcés, permettrait à terme la prise en compte du carbone du sol dans les choix d'approvisionnement et de systèmes de production. Pour les sols forestiers et les sols urbains, ces outils sont à créer. Enfin, il ne s'agira pas de considérer les sols sous le seul aspect « carbone » mais aussi au regard de leurs autres rôles environnementaux. »

Développer les stratégies d'interaction et d'implication des différents acteurs

Les agriculteurs sont souvent les premiers à même d'imaginer les solutions qui conviennent pour assurer la pérennité de leurs sols et donc la viabilité et la pérennité de leurs exploitations. Et ils réussissent d'autant mieux qu'ils échangent sur le sujet et partagent leurs savoirs et leurs expériences. Comme le montrent les expérimentations mises en place à l'ISARA de Lyon, la relation chercheurs – agriculteurs peut être particulièrement riche et fructueuse pour tous. **Le CESE encourage l'implication des agriculteurs dans le processus d'innovation et de recherche et le développement des stratégies d'interaction entre les agriculteurs et les chercheurs.**

Il s'agit aussi d'accompagner efficacement les agriculteurs porteurs d'innovations, en matière de suivi des performances afin d'activer et de soutenir ces systèmes. C'est en substance ce que devront porter les Groupements d'intérêt économique et environnemental (GIEE) créés par la LAAF, qui encouragent les échanges de bonnes pratiques, mais aussi par divers programmes territoriaux, comme « Agr'eau » sur le bassin Adour-Garonne, lancé par l'Association française d'agroforesterie, l'agence de l'eau et d'autres partenaires dont une majorité d'agriculteurs, pour encourager les couvertures herbacées et arborées afin de mieux gérer les ressources en eau du bassin.

Ces dispositifs doivent, d'une part, bénéficier directement aux agriculteurs qui veulent faire évoluer leurs pratiques et, d'autre part, favoriser le transfert de connaissances, moteur du développement agricole.

Pour lutter contre l'érosion des sols et les pollutions diffuses, le maintien des activités biologiques dans les sols et les milieux naturels est indispensable. Des cultures appropriées et correctement assolées, la mise en place de surfaces enherbées, d'espaces arborés comme les haies, de dispositifs agroforestiers et de cultures intermédiaires pendant l'inter-culture, sont autant d'actions efficaces dans cet objectif. Constatant la diminution des matières organiques dans leurs terres et parfois leur dégradation du fait de l'érosion, qui induisent une baisse de la fertilité et à terme des revenus, mais aussi face à l'augmentation du coût des intrants minéraux, un nombre croissant d'agriculteurs revoient leurs pratiques, allongent les périodes de couverture des sols et s'évertuent à régénérer et protéger leur outil de travail. Ce faisant, ils souhaitent redonner du sens à leur métier et être en phase avec les attentes de la société et leur vision de l'agriculture. Des coopératives agricoles ont aussi développé des outils de connaissance, d'aide à la décision et d'accompagnement des agriculteurs sur la bonne qualité des sols.

Le CESE encourage le développement de ces techniques agricoles plus économes et à impact environnemental positif dont les performances agronomiques et économiques sont démontrées là où elles sont mises en œuvre.

Soutenir, dans les politiques agricoles, les productions et les pratiques favorables à la bonne qualité des sols

Les politiques agricoles, en particulier la PAC ainsi que d'autres actions territoriales, constituent des leviers forts pour faire évoluer les modes de production. **Le CESE recommande de soutenir, grâce à des mesures incitatives, les productions et les pratiques agricoles favorables à la bonne qualité des sols, en termes de fertilité biologique, physique et chimique et favorables à la lutte contre l'érosion et le changement climatique. Il estime qu'au regard de l'enjeu que représente la fertilité des sols, ces mesures et pratiques doivent devenir un axe des futures politiques agricoles.**

Il déplore la chute du nombre d'exploitations pratiquant la polyculture-élevage alors que ce système présente des aménités positives incontestables de différents ordres, notamment environnemental, qu'il convient de valoriser. Malgré les objectifs affichés, la PAC n'a pas enrayer cette tendance. Ainsi, une mesure agro-environnementale et climatique (MAEC) récemment instituée, vise à y remédier. Malheureusement, elle apparaît trop insuffisante et parcellaire pour permettre d'atteindre les résultats escomptés, alors que le besoin et la demande sont forts. Au-delà, du manque d'efficacité des politiques, c'est également la mauvaise organisation des filières animales et des marchés qui est en cause.

Pour notre assemblée, il est indispensable de mobiliser tous les moyens pour maintenir les exploitations et les territoires de polyculture-élevage existants et de chercher à relocaliser des élevages dans les zones de production aujourd'hui spécialisées en grandes cultures, ce qui aurait aussi pour intérêt de lutter contre le retournement des prairies, préjudiciable à la qualité des sols.

Dans ce cadre, le CESE propose de développer des cursus adaptés à la polyculture-élevage, dans les formations initiales et continues agricoles tout en développant l'agronomie dans l'ensemble des filières.

Par ailleurs, la couverture des sols, optimale et raisonnée en fonction des conditions pédoclimatiques, grâce à des assolements adaptés, intégrant des légumineuses dont la luzerne, le trèfle et les protéagineux ou des cultures intermédiaires, est une pratique à développer, notamment en hiver. En effet, elle limite les risques d'érosion, évite la lixiviation (lessivage) des éléments minéraux et maintient un niveau permanent de nourriture pour les organismes vivants du sol. Enfin, elle permet de diversifier les productions qui peuvent entrer dans l'alimentation animale. **Le CESE recommande d'inciter les agriculteurs à développer ces pratiques de couverture des sols, d'assolements et de création de bandes enherbées.**

Les haies agissent elles-aussi à la fois sur les stocks de carbone, sur la limitation du ruissellement de l'eau et sa mise en réserve et sur la teneur en matières organiques. **Le CESE préconise des mesures visant à préserver les haies existantes et à en réimplanter lorsque cela s'avère judicieux.** De plus, elles présentent un intérêt économique en termes de production de bois, sous-réserve toutefois que des outils de valorisation, déchiquetage et chaufferies notamment, existent au plan local. Le code de l'Urbanisme prévoit dans son article 123 que les PLU peuvent « identifier et localiser les éléments de paysage [...] sites et secteurs à protéger, à mettre en valeur ou à requalifier pour des motifs d'ordre culturel, historique ou écologique [...] ». Cette protection permet de prendre en compte des éléments ponctuels (arbres isolés, groupes d'arbres) ou linéaires (haies et alignements d'arbres à plat ou sur

talus...). **Le CESE souhaite que cette disposition soit davantage prise en compte lors de l'établissement des documents d'urbanisme.**

Les systèmes agroforestiers céréaliers associent des arbres à feuilles caduques à des rotations à base de céréales d'hiver. Les études scientifiques effectuées sur ces systèmes, avec des arbres de toutes tailles, montrent que la complémentarité entre arbres et cultures est plus forte que la concurrence entre eux. Il en résulte de fortes productivités globales à l'hectare, traduisant une intensification écologique de la production globale de biomasse de 20 à 60% qui n'est pas basée sur l'utilisation accrue d'intrants, mais sur le mimétisme avec le fonctionnement des écosystèmes naturels. Au vu de ces résultats affichés par la recherche française, **le CESE souhaite que soit encouragé le développement des techniques de l'agroforesterie dans les productions agricoles.**

Les principes de base de l'agroécologie rejoignent les diverses préconisations énumérées plus haut et favorisent la vie dans les sols, aussi ce mode de production devrait être soutenu pour se développer.

Un des inconvénients majeurs de la mécanisation de l'agriculture est de provoquer le tassement de la terre, à cause du poids des engins utilisés. **Le CESE préconise de rechercher à éviter les phénomènes de tassement grâce à l'utilisation de matériels adaptés. Pour ce faire, l'évolution des pratiques de travail du sol est importante. Dans ce cadre, la création d'outils spécifiques en collaboration avec les agriculteurs est une voie d'innovation efficace qui mérite d'être soutenue.**

Les sols sont particulièrement résilients, comme le fait remarquer Philippe Lemanceau, directeur de l'unité de recherche sur l'agroécologie à Dijon. La nature possède des capacités de réparation étonnantes et il est souvent possible de les mettre en valeur à notre profit. **Le CESE propose donc de développer les techniques de phyto et de bio remédiation, mettant en exercice ces capacités naturelles.**

Enfin, le CESE recommande de travailler sur le processus naturel complet de la matière organique produite afin de permettre dans l'avenir de recycler l'ensemble des déchets organiques et de les restituer aux sols, dans un souci de valorisation maximale.

Sensibiliser aux enjeux liés aux sols

Comme l'exprime l'avis du CES européen relatif à l'accaparement des terres, précédemment cité, « *la terre n'est pas une banale marchandise qu'il est facile de produire en plus grandes quantités.* » Selon Robert Levesque, de la FNSAFER, « *il faut une rupture dans notre rapport au sol et à la biosphère, on ne peut pas continuer à détruire ce qui nous fait vivre.* ». Face à ces constats de méconnaissance des sols, source de vie, **le CESE recommande de mener des actions de communication vers le grand public et les élus pour mettre en évidence l'importance de la terre et du respect des sols nourriciers qui constituent un patrimoine commun.**

Cette communication devrait permettre aussi de rapprocher les citoyens et les agriculteurs, et de mieux faire connaître aux consommateurs l'origine des aliments qu'ils achètent.

Notre assemblée juge tout aussi fondamental d'apporter à nos concitoyens ainsi qu'à tous les acteurs politiques et économiques, une connaissance plus précise des sols. L'importance de leur biologie dans la prévention des phénomènes de catastrophes

naturelles, leurs fonctions de filtration, de régulation, d'épuration des eaux, leur rôle clé dans les cycles de l'azote et du carbone ainsi que pour l'atténuation des émissions de CO₂ sont encore très peu connus, alors qu'ils sont au cœur d'enjeux actuels aussi fondamentaux que la lutte contre le changement climatique par exemple.

Parallèlement, pour notre assemblée, il conviendrait de développer davantage cet enseignement dans les programmes scolaires à tous niveaux. Dans les formations spécialisées agricoles, l'agronomie doit retrouver la place qu'elle n'aurait jamais dû quitter.

Enfin, le CESE souligne les impacts du changement climatique sur les sols et le rôle qu'ils devraient jouer pour en limiter l'ampleur. **Il demande par conséquent que les problématiques relatives aux sols soient largement intégrées aux travaux de la Conférence internationale sur le climat (COP 21) qui se tiendra en France en décembre 2015.**

Déclaration des groupes

Agriculture

Dès le départ, le groupe de l'agriculture a insisté sur l'objectif poursuivi par ce travail : bien gérer le foncier, c'est l'économiser bien sûr, mais c'est également promouvoir une gestion rationnelle et équilibrée des sols et ainsi permettre la coexistence entre la production agricole, la biodiversité et le nécessaire développement économique.

C'est pourquoi, il est important de réserver des espaces aux usages agricoles ou de compenser les pertes de potentiel de production. Toutefois, la sobriété doit prévaloir dans les politiques du logement, des infrastructures de transports et des zones d'activités économiques.

À cet égard, nous manquons pour l'instant de données scientifiques suffisantes. Nous rejoignons tout à fait les préconisations de l'avis pour obtenir une meilleure connaissance de la consommation de foncier. Les dispositions récentes de la loi d'avenir concernant l'observatoire du foncier devrait conduire à des améliorations.

Sur les aspects relatifs à la « qualité » des sols, le travail mené est intéressant. Il était rassurant d'entendre des experts affirmer que la qualité des sols en France est plutôt bonne. À ce titre, les rapporteuses auraient souhaité généraliser certaines nouvelles pratiques. Il faut toutefois se garder des approches systématiques : il faut s'adapter en fonction du climat, des cultures, de la nature des sols, mais également des débouchés pour les productions. Il faut privilégier une approche pragmatique et équilibrée.

Cet avis marque le début d'un débat qu'il faudra poursuivre.

Les amendements que nous avons déposés sur le texte portaient sur le fait de considérer le sol comme un patrimoine commun au même titre que l'eau et l'air. Nous ne partageons pas cette analogie avec l'eau et l'air qui ne sont pas appropriables, à la différence du sol. Les agriculteurs qui ont hérité ou acheté leurs terres auraient l'impression que ces terres leur échappent. Tous les propriétaires devraient le comprendre.

Après des débats passionnants au cours d'une séance d'amendements, nous avons trouvé un compromis. Étant donné l'équilibre global du texte et la prise en compte de l'état d'esprit de nos amendements, le groupe de l'agriculture a voté en faveur de cet avis.

Artisanat

Les sols subissent, à l'échelle mondiale, une pression croissante avec, d'une part, l'augmentation des surfaces artificialisées, conséquence de l'urbanisation, et d'autre part, l'érosion de la qualité des terres, liée aux méthodes de production intensives.

Ces tendances sont préoccupantes, car elles sont autant de menaces pesant sur les multiples services que fournissent les sols. Elles affectent non seulement leur fonction alimentaire supposant des terres fertiles en quantité suffisante, mais elles fragilisent aussi leur fonction écologique, et notamment leur rôle de filtration et d'épuration des eaux ou encore de stockage de CO₂.

La France n'échappe pas à ces évolutions et connaît une hausse régulière de ses parcelles artificialisées.

Ce phénomène est indissociable de la situation démographique des territoires urbains avec ses besoins en logements, infrastructures, et activités.

Ces facteurs ont contribué à accroître la consommation de foncier, et donc l'emprise sur les terres, réduisant de fait la production agricole locale. Ils ont également conduit à des déséquilibres dans les choix d'utilisation des espaces qui se sont révélés préjudiciables à la qualité de vie des habitants, et finalement à l'attractivité durable des territoires concernés.

Les arbitrages effectués dans le cadre des politiques d'urbanisme s'avèrent à cet égard déterminants. À juste titre, l'avis souligne le besoin d'améliorer les équilibres entre les différents usages du foncier au sein des territoires. Il est en effet essentiel de planifier, au niveau du bassin de vie, les aménagements pertinents autour d'une vision de moyen-long terme.

Concrètement, l'avis propose un certain nombre de réorientations dans les choix d'urbanisme auxquelles souscrit le groupe de l'artisanat.

Tout d'abord, privilégier la rénovation du bâti sur la construction de logements neufs, et donc réfléchir à une révision de certains dispositifs d'incitation fiscale comme les droits de mutation sur « l'ancien ».

Mais aussi reconverter des zones industrielles libérées, en zones d'activité.

Et enfin, rééquilibrer l'offre commerciale, notamment dans les territoires périurbains.

De plus en plus de centres-villes ont en effet vu leurs commerces de proximité fermer les uns après les autres, face à la multiplication de grandes enseignes en périphérie et désormais face à l'essor des « *drive* ». Ce sont autant d'emplois locaux qui ont été détruits, de paysages qui ont été enlaidis par de grands hangars et panneaux publicitaires, mais aussi toute une animation et des services de quartier qui ont disparu.

C'est pourquoi, l'offre commerciale dans les territoires doit être conçue de façon plus rationnelle.

Ainsi, en intégrant systématiquement le Document d'aménagement commercial (DAC) au sein du Schéma de cohérence territoriale (SCOT), les conséquences liées à l'implantation des divers équipements commerciaux seraient mieux évaluées.

Les élus locaux doivent également pouvoir s'appuyer sur le FISAC pour accompagner la revitalisation des commerces de proximité ; or à ce jour, de nombreux projets sont suspendus à la parution des décrets d'application.

Au-delà de la question d'un usage mieux maîtrisé des sols, l'avis nous interpelle sur la nécessité d'en préserver et d'en améliorer la qualité ; il y a là en effet, un enjeu alimentaire, sanitaire, mais aussi écologique.

Il faut donc encourager et accompagner les méthodes agricoles raisonnées, mais aussi diffuser les pratiques qui permettent d'articuler objectif écologique et rentabilité économique, afin de maintenir une variété d'exploitations sur l'ensemble du territoire.

Il faut par ailleurs sensibiliser davantage le public sur la nature et l'origine des aliments qu'il consomme, afin de favoriser le cercle vertueux de la qualité dès la production.

Cet avis montre combien les sols représentent une ressource naturelle à protéger et à utiliser durablement. Le groupe de l'artisanat l'a voté.

CFDT & UNSA

La question des sols et de leur utilisation constitue un véritable enjeu pour notre société.

L'avis invite à considérer le sol comme « *un patrimoine commun de l'humanité à protéger dans le respect des droits de propriété ou d'usage* ». Effectivement, le sol abrite la part la plus importante de la biodiversité de la planète et les services écosystémiques qu'il rend, sont primordiaux.

Or, les menaces sur le sol sont de toutes sortes, les informations difficiles à capter sur les enjeux essentiels en termes de préservation et de protection des sols, des espaces naturels et agricoles.

Pluriels, les indicateurs ne donnent pas une lecture simple des évolutions de la qualité des sols et des surfaces d'intérêt écologique, les composantes « état de la biodiversité » et « *occupation (au titre d'usage) de l'espace* » restant peu croisées. Ainsi, des espaces non dénués d'intérêt écologique et social comme les jardins d'agrément sont comptabilisés parmi les espaces artificialisés. La proposition d'intégrer des valeurs agronomiques et environnementales des sols dans les documents d'urbanisme est très pertinente pour éclairer la décision publique.

Parmi les préconisations, l'accès à l'information via la recherche et la diffusion des connaissances et données, y compris au grand public, vont également dans le bon sens.

La diffusion de l'agroécologie et de la recherche ont tout le soutien de nos organisations, une revendication que nous portons depuis la réforme de la PAC et la Conférence environnementale de 2012. L'Agence Française pour la Biodiversité en création (qui n'est pas du tout évoquée dans cet avis) devrait également pouvoir jouer un rôle à cet égard.

Vis-à-vis du foncier agricole, l'avis a permis de relever les risques d'accroissement des spéculations foncières, de financiarisation et d'accaparement des terres dans un contexte d'hyper volatilité des prix et de hausse tendancielle de la demande alimentaire mondiale.

La réforme sur la plus-value de terrain agricole est positive mais sera-t-elle suffisante ?

Au sujet du rééquilibrage des mesures fiscales au profit de l'habitat ancien, la CFDT et l'UNSA restent réservées. Il semblerait plus opportun de procéder à une étude d'impact plus approfondie dans un contexte de crise du logement, avérée depuis plusieurs décennies, et où la construction annuelle de logements est globalement insuffisante pour couvrir l'ensemble des besoins.

Cet avis aura permis de mesurer combien le rapport à la terre est lié à une vision systémique : outil de production, réserve foncière, puits de carbone, réservoir de la biodiversité, espace de vie familial et lien social, etc.

Les préconisations ont le mérite de poser des jalons dans l'information, la sensibilisation, le respect et la préservation des sols.

La CFDT et l'UNSA ont voté l'avis.

CFE-CGC

La CFE-CGC tient à saluer la qualité du travail des deux rapporteuses et des administrateurs. La CFE-CGC est en totale adéquation avec l'avis sur la bonne gestion des sols agricoles.

Les Nations-Unies ont désigné, 2015, comme année internationale des sols. Car, face aux importants défis démographiques, alimentaires et environnementaux, protéger la vocation nourricière des sols et lutter contre la dégradation des terres, sont fondamentaux pour contrer le réchauffement de la planète. Ces ambitions constituent un enjeu primordial pour notre société.

L'eau est considérée comme une ressource précieuse car vitale. Une telle prise de conscience tarde en revanche pour les sols, alors même qu'ils sont à la base de la production agricole, eux aussi indispensables à la vie.

Notre groupe partage l'analyse et les problématiques soulevées par cet avis et tient à mettre en exergue les deux enjeux majeurs:

- la destination productrice des sols : alors même que toute nourriture d'origine végétale ou animale, à l'exception des produits de la mer, provient directement ou indirectement de la terre, la pression sur les terres agricoles s'accroît. Le dynamisme de notre démographie, les évolutions sociales et sociétales, la concentration et la spécialisation des exploitations agricoles expliquent ce recul des surfaces cultivées de notre pays ;
- le maintien de la qualité des sols : afin de conserver à l'agriculture son rôle premier de nourrir l'humanité, celle-ci doit prendre conscience de l'importance prépondérante du bon développement de la vie dans les sols. De la qualité de ceux-ci dépendent le taux de matière organique et la présence d'une biodiversité riche et variée. Il s'agit de garantir mais aussi d'assurer la fertilité indispensable à la production agricole, l'épuration des eaux, la régulation hydrique, afin de limiter les risques d'érosion.

La perte de fertilité et l'érosion des sols, à l'œuvre à l'échelle planétaire, affectent la possibilité pour les sols de continuer à fournir une alimentation suffisante à une population toujours plus nombreuse.

En outre, il convient de ne pas oublier que la santé humaine dépend directement de l'état sanitaire de l'alimentation et de l'eau de consommation, elles-mêmes tributaires de celui des sols dont elles sont issues. Les limites des capacités des sols n'étant toujours pas intégrées dans les esprits et les politiques, la CFE-CGC soutient les préconisations de l'avis :

- renforcer les outils de la connaissance afin de pouvoir suivre l'évolution de la qualité des sols pour éclairer les décisions en matière d'urbanisme et aussi informer les citoyens ;
- protéger le foncier agricole, en déclinant localement des objectifs nationaux d'utilisation des sols ;
- tenir compte des valeurs agronomiques, environnementales et eco-systémiques des sols lors de tout projet d'artificialisation ;
- rééquilibrer les mesures fiscales au profit de l'habitat ancien permettrait par exemple de rénover des logements existants et d'économiser ainsi du foncier ;
- préserver et améliorer l'état des sols agricoles en valorisant le rôle des sols en matière de séquestration du carbone et de lutte contre le changement climatique. Les sols ayant un impact déterminant sur la composition de l'air et donc sur le climat, ils sont de véritables puits à carbone. Seuls les végétaux ont la capacité

d'utiliser l'énergie solaire pour fabriquer de la matière organique à partir de gaz carbonique.

Enfin, nous devons agir pour la prise en compte des problématiques relatives aux sols lors de la COP 21 de décembre 2015, car au même titre que l'eau et l'air, les sols peuvent aussi être considérés comme un patrimoine commun de l'humanité.

La CFE-CGC a voté l'avis

CFTC

Pour le groupe de la CFTC, le thème de la saisine recouvre une réalité très importante, souvent sous-évaluée. Certains aspects sont évidents comme le rôle de la terre pour nourrir les Hommes, pourvoir à des besoins de matériaux ou énergétiques, mais d'autres, comme l'action du sol sur le carbone ou le climat, sont méconnus. Son rôle pour l'épuration et la régulation de l'eau est également à souligner.

Les guerres ou conflits, qu'ils soient nationaux ou familiaux, pour la possession du sol, les enjeux géostratégiques qui se font jour avec les problèmes démographiques avec l'achat, par exemple, de régions entières en Afrique en montre l'importance.

L'évolution de l'agriculture familiale traditionnelle vers une agriculture plus industrielle et maintenant le développement d'entreprises multinationales anonymes, à la recherche effrénée de profit, a des répercussions humaines, sociales et environnementales extrêmement graves. Les catastrophes de l'exode rural et de la remise en cause de l'autosuffisance alimentaire en Inde ou en Amérique du Sud et la brutalité de la déforestation, en illustrent les conséquences.

La CFTC approuve les préconisations émises dans cet avis et en soutient particulièrement un certain nombre.

La connaissance scientifique se présente comme un passage obligé. Elle permet de concilier, ce que préconise l'avis, la nécessité de produire plus pour les besoins alimentaires mais, en même temps, d'améliorer le rôle environnemental du sol. Car celui-ci joue un rôle essentiel dans la capture du CO₂ ou la pluviométrie. Cette connaissance scientifique permet également de ne pas opposer la nécessité de la biodiversité à une production agricole, efficace et productive.

Au contraire, il est démontré dans l'avis que les préconisations en matière de préservation et d'amélioration des sols agricoles renforcent le rôle incontournable de l'agriculture en faveur de la biodiversité et la lutte contre les changements climatiques.

L'importance de la préservation du foncier agricole représente une condition essentielle pour la protection et l'amélioration de l'environnement. À ce propos, la CFTC approuve la demande de traitement par les intercommunalités des projets relatifs aux permis de construire concernant l'utilisation des espaces agricoles, naturels et forestiers, en vue de leur urbanisation. Par exemple, est-il raisonnable de bétonner ou goudronner des hectares pour une zone commerciale qui va contribuer à la désertification du centre-ville ? La priorisation de la rénovation de l'habitat plutôt que la construction, nous paraît très importante. Nous devons collectivement apprendre à vivre et à utiliser les sols à bon escient.

Le groupe de la CFTC félicite les rapporteuses pour la qualité de cet avis qu'il a voté.

CGT

Le groupe de la CGT partage l'économie générale de l'avis. Il souligne à juste titre l'exigence de protéger les sols agricoles métropolitains et ultramarins face aux enjeux démographiques, alimentaires et environnementaux. Le maintien des surfaces agricoles, de leur qualité agronomique et les externalités positives qu'ils génèrent constituent des enjeux primordiaux dont le premier d'entre eux est la souveraineté alimentaire nationale et la réponse aux besoins alimentaires de la population en quantité et en qualité.

La CGT soutient l'ensemble des préconisations. Nous en soulignerons deux tout particulièrement.

La première concerne l'accaparement des terres, conjuguée au souhait formulé de la reconnaissance du sol comme patrimoine commun de l'humanité. L'accaparement des terres par des investisseurs financiers ou autres dans nombre de pays prend des dimensions préoccupantes, se traduisant par une nouvelle forme de colonisation, mettant en cause leur souveraineté nationale et aggravant leur dépendance économique et politique. Cette question exige, comme le propose l'avis, que la nation ait la faculté de protéger son territoire contre ce pillage des terres au bénéfice de l'agrobusiness qui vise la rentabilité financière à court terme au détriment de la protection de la fertilité et de la biodiversité des sols.

Le second point concerne le soutien, dans les politiques agricoles, des productions et des pratiques favorables à la bonne qualité des sols, le développement de la recherche et de l'expérimentation des pratiques agronomiques. Nous en soutenons les préconisations. Elles nécessitent de revenir à des politiques agricoles nationales et internationales régulatrices, garantissant des prix rémunérateurs aux agriculteurs et des emplois qualifiés, pérennes et bien rémunérés, soustraites des lois du marché capitaliste. La forte volatilité des prix des denrées agricoles depuis l'accélération de la dérégulation des marchés mondiaux, les pressions des industries de transformation et de la grande distribution engendrent une aggravation des pratiques agricoles non respectueuses de l'environnement et des ressources naturelles. Elles assujettissent l'agriculture à des modes de production réduisant à tout prix les coûts de production tout en n'apportant pas de réponse aux demandes des consommateurs dont le pouvoir d'achat ne cesse de se réduire. Les conséquences en sont désastreuses sur l'environnement et les sols, sur l'agriculture elle-même, sur les hommes et les femmes qui y travaillent. Sans des mesures fortes de politique agricole régulatrice, ces préconisations courent le risque de rester lettres mortes.

Le groupe de la CGT a voté l'avis en souhaitant qu'il s'inscrive dans des politiques globales créant les conditions de son application pleine et entière.

CGT-FO

Le groupe FO tient à rappeler que la satisfaction des besoins alimentaires par l'agriculture doit demeurer un objectif prioritaire de l'économie française. Ce qui peut paraître une évidence pour beaucoup d'entre nous l'est moins si on considère l'évolution des négociations transatlantiques sur le TTIP qui pourraient indirectement conduire au sacrifice de certaines productions ou activités et rendre ainsi plus problématique notre autosuffisance alimentaire.

Production agricole et gestion des sols agricoles sont évidemment étroitement liées.

Si les surfaces artificialisées ne représentent que 9% du sol français, le repli des espaces agricoles qui n'occupent plus que 51% de ce total constitue un phénomène inquiétant. Entre 40 et 90.000 hectares, selon les sources, sont perdus chaque année par l'agriculture. Ce recul a nécessairement des conséquences négatives sur l'emploi agricole. À cet égard, la diminution des services, et particulièrement des services publics, contribue également à l'abandon d'exploitations agricoles.

Le groupe FO partage les préconisations de l'avis concernant la lutte contre l'accaparement des terres par des spéculateurs financiers, une meilleure cohérence des politiques d'urbanisme et de logement avec les impératifs de réduction de la consommation des terres agricoles et la constitution de réserves foncières dédiées à l'agriculture en zones périurbaines.

Il considère cependant que de telles mesures doivent s'inscrire dans le cadre de politiques d'aménagement du territoire ayant pour objectif de consolider l'emploi, l'activité économique et les services publics en zones rurales.

La gestion des sols agricoles doit aussi s'inscrire dans une démarche qualitative. Pour cela, l'avis adopte une démarche pragmatique, en mentionnant différentes pratiques et expériences positives tout en affirmant la nécessité d'adapter les choix aux réalités agronomiques de chaque territoire.

Le groupe FO soutient cette approche et tient à remercier les rapporteuses pour leur approche constructive tout au long des débats en section. Il a voté en faveur de l'avis.

Coopération

Les enjeux liés à la consommation de l'espace sont multiples : développement des territoires, préservation des terres agricoles, protection des ressources naturelles, changement climatique, coût du foncier, répartition de la population.

Le sol est un bien rare et la bonne gestion des sols agricoles s'inscrit dans une double nécessité :

- répondre aux besoins alimentaires de demain en quantité et en qualité, le sol constituant le support de la production agricole ;
- répondre aux enjeux environnementaux comme la préservation de la biodiversité, la régulation du cycle de l'eau, ou encore du stockage du carbone.

Pour relever ces défis, il faut tout d'abord renforcer les outils de la connaissance des sols, qui doivent éclairer les choix agronomiques et fonciers, l'avis le souligne. Le travail conduit s'est basé sur une double approche agronomique et foncière.

Sur le volet agronomique, le groupe de la coopération partage la volonté de développer plus encore les pratiques agricoles favorables au maintien de la qualité des sols, qui supposent une gestion sur le long terme. Cette prise en compte du temps long est au cœur du fonctionnement coopératif et de nombreuses coopératives agricoles ont ainsi développé des outils de connaissance, d'aides à la décision et d'accompagnement des agriculteurs sur la bonne qualité des sols, comme le souligne l'avis. La coopérative Terrena, reçue en entretien par les rapporteurs, en a fait un outil de sa stratégie d'agriculture écologiquement intensive. Invivo développe des solutions au service des agriculteurs, comme l'indicateur agronomique Azote potentiellement minéralisable (APM).

Sur le volet foncier, la loi d'avenir pour l'agriculture et la loi ALUR constituent des étapes importantes pour une meilleure maîtrise de la consommation foncière. Un changement de culture semble s'opérer pour une gestion plus économe du foncier, sous réserve de plus de cohérence entre les nombreuses dispositions et d'une clarification entre les niveaux de compétences des collectivités territoriales.

La problématique de l'installation des jeunes et du foncier agricole mobilise également la coopération agricole. Ainsi, le Haut conseil de la coopération agricole a publié en 2014 un rapport sur l'enjeu du foncier agricole et le rôle de l'outil coopératif. Il rappelle que l'acquisition de foncier doit faire l'objet d'un débat approfondi au sein du conseil d'administration et d'une information à l'assemblée générale de la coopérative. L'acquisition et l'exploitation du foncier doivent rester accessoires à l'objet de la coopérative. Aujourd'hui 48% des caves coopératives sont intervenues dans l'acquisition de foncier de façon provisoire ou durable. D'autres initiatives coopératives ont été également portées et sont développées dans le domaine de l'appui technique ou financier, dans le cadre de démarches concertées.

D'une façon générale, le groupe de la coopération reste attentif à la compatibilité des préconisations de l'avis avec la nécessité de revitaliser l'économie locale. Il s'agit en effet de trouver un juste équilibre entre la prise en compte de la valeur agronomique des sols avant toute construction et l'implantation des activités économiques dans les territoires.

L'avis propose d'appréhender le sol d'une manière plus globale en lien avec les fonctions essentielles dont il est le support. Nous soutenons cette volonté. La gestion humaine du sol aurait certes pu être davantage valorisée : quel serait en effet l'apport des sols dans le stockage du carbone, dans la gestion de l'eau, dans la prévention des avalanches, sans l'intervention humaine ? L'amendement du groupe de la coopération sur les services environnementaux contribue à rééquilibrer le texte. Ces services fournis par les exploitants agricoles contribuent à la préservation ou à l'amélioration de l'environnement. Par leurs « externalités positives », ils ont une utilité pour la société en général. La fourniture de ces services environnementaux peut être encouragée par un système de rémunération appropriée.

Le groupe était réservé pour considérer le sol comme un « *patrimoine commun* » au même titre que l'eau et l'air. En effet, contrairement à l'eau et l'air, le sol est « *approprié* ». Les débats ont permis de supprimer la référence à l'eau et l'air et donc de prendre en compte la spécificité des sols. L'avis précise également que toute évolution juridique doit être compatible avec le droit de la propriété. Ces évolutions doivent se faire de façon équilibrée et raisonnable en cherchant à coupler intérêt général et intérêt particulier.

Le groupe de la coopération a voté en faveur de l'avis.

Entreprises

Le sol constitue le socle de la production agricole dont le premier objectif est de nourrir les populations. Nous sommes conscients des difficultés de l'agriculture à conserver des terres qui s'amenuisent chaque année dans des conditions alarmantes.

Tout en pointant ce défi majeur, l'avis pose un constat auquel notre groupe souscrit globalement ; nous citerons trois éléments de ce constat :

- les sols ont un impact déterminant sur la composition de l'air, de l'eau et du climat, en ce sens où ils constituent de véritables puits de carbone ;

- l’agriculture a besoin de sols vivants et riches biologiquement, il convient donc d’y veiller scientifiquement ;
- il faut cesser d’opposer la protection de la biodiversité avec la production agricole car la prise de conscience en la matière des différents acteurs est bien réelle.

Face à ce constat, les rapporteuses établissent des préconisations que nous partageons. Nous reviendrons sur trois d’entre elles en posant le regard des représentants des entreprises :

- il faut repenser l’équilibre de l’offre commerciale en encadrant davantage la création de grandes et moyennes surfaces en utilisant les friches commerciales laissées à l’abandon dans ces zones qui ont été développées trop souvent dans le seul but de percevoir des taxes. Cela fait déjà un moment que nous avons alerté les pouvoirs publics sur cette question, mais nous étions les seuls. Nous sommes heureux aujourd’hui d’être rejoints par les agriculteurs ;
- nous souscrivons à la proposition qui consiste à veiller à la cohérence des décisions en matière d’urbanisme en zones rurales. En effet, dans le cadre de la réforme territoriale en cours, il y a nécessité à bien définir des clauses de compétences au niveau adéquat, c’est-à-dire au plus près des bassins de vie : permis de construire en ville sous l’autorité du maire, permis de construire en zone rurale pour les intercommunalités. Cette mise en cohérence des décisions permettra la préservation du foncier agricole ;
- dans le monde de la communication qui est le nôtre aujourd’hui, il convient de sensibiliser le plus grand nombre aux enjeux du sol. Au même titre que l’eau et l’air qui constituent le patrimoine commun de l’humanité, nous devons appeler l’attention du grand public et des élus sur la nécessité d’élever le sol, dans le respect des droits de propriété afférents, à ce rang pour préserver son développement et sa fonction nourricière.

Mesdames les rapporteuses, notre groupe souscrit pleinement à votre proposition qui consiste à œuvrer pour que les problématiques relatives aux sols soient prises en compte lors de la Conférence sur le climat de décembre 2015 à Paris.

Le groupe des entreprises a voté l’avis.

Environnement et nature

Nos civilisations modernes ont fait du sol un objet, un support inerte que l’on peut malmenier, transformer à notre guise pour le rendre plus « productif ». Cette orientation a un prix. Une agriculture trop intensive et/ou pas assez diversifiée a des conséquences lourdes en termes d’appauvrissement des sols.

Un constat d’autant plus frappant au regard de plusieurs auditions, parfaitement résumées dans la partie constats de cet avis, qui nous ont permis de découvrir le fonctionnement bio-chimique du sol et l’importance de sa biodiversité.

À juste titre, l’avis incite à une amélioration des connaissances tant par les scientifiques que par les agriculteurs, à l’exemple de l’observatoire participatif des vers de terre, piloté par le Muséum national d’histoire naturelle. Cela permettrait d’adapter les pratiques agronomiques non seulement pour préserver le sol mais aussi pour l’aider à se reconstituer lorsque cela s’avère nécessaire.

Toutes les préconisations qui vont dans ce sens recueillent le soutien du groupe environnement et nature: favoriser la polyculture/élevage, les prairies permanentes, la replantation de haies, l'agroforesterie, la diminution des intrants chimiques, etc. Point important : la nécessaire évolution des pratiques agronomiques doit converger avec les enjeux de bonne gestion de l'eau. Maintenir, voire améliorer, la capacité des sols à retenir l'eau permet à la fois de prévenir leur érosion et de réduire les inondations.

Le groupe environnement et nature déplore que ces enjeux n'aient pas eu une place centrale dans la PAC, notamment le deuxième pilier et dans la loi d'avenir agricole et forestière. Nous attendons du gouvernement qu'il réagisse à cette faiblesse par une politique plus volontariste en la matière.

L'avis s'intéresse par ailleurs aux conflits d'usage liés au sol. En effet, les surfaces cultivées ne cessent de diminuer, pour partie à cause de la concurrence avec l'artificialisation liée à l'urbanisation et notamment l'emprise croissante des zones industrielles et commerciales et des voies de circulation, souvent sur les terres les plus fertiles. Le groupe environnement et nature reprend à son compte la préconisation visant à renforcer les contrôles sur les changements d'usage des sols agricoles mais regrette que les mesures fiscales proposées par les rapporteuses n'aient pas été acceptées par la section. Plus largement, l'augmentation attendue de la population nous engagera sans doute à revoir notre façon d'habiter et même de vivre ensemble.

Le groupe environnement et nature souhaite enfin insister sur un point capital, particulièrement en cette année 2015 qui verra se tenir la COP 21 à Paris. Les sols ont en effet un rôle majeur à jouer dans la lutte contre les changements climatiques. Ils ont une capacité de stockage des GES mais on sait aussi que celle-ci varie en fonction des pratiques culturelles. La politique française climatique tient très peu compte de cette donnée, pourtant essentielle. Il est plus que temps que l'agriculture prenne la place qui lui revient dans les politiques climatiques, comme y engagent d'ailleurs les avis climat votés dans notre assemblée.

Les deux rapporteuses ont parfaitement pris la mesure des divers enjeux liés au sol malgré leur complexité, et ont formulé des préconisations pertinentes à promouvoir avec force auprès des pouvoirs publics comme des acteurs socio-professionnels.

Le groupe environnement et nature a voté cet avis

Mutualité

L'usage des sols est multiple : agricole, espace naturel (forêts, landes, garrigues, ..) ou artificialisé (routes, logements, zones industrielles et commerciales, ...).

L'agriculture reste la première utilisatrice des sols, avec plus de 50 % d'occupation. Le groupe de la mutualité partage l'idée essentielle qu'il est nécessaire de parvenir à trouver un équilibre entre ces différents usages. Il soutient ainsi les mesures proposées dans l'avis pour permettre de protéger le foncier agricole et éviter le gaspillage des terres les plus fertiles.

Aussi, l'idée d'associer les associations et les citoyens et de mieux prendre en compte la concertation sur certains projets d'aménagement est une proposition qu'il semble intéressante de mettre en place à l'instar de ce qui se fait déjà dans d'autres pays européens.

Les sols sont en perpétuelle évolution sous l'influence de processus naturels, tels que le climat, le relief, la végétation, mais également des pressions extérieures liées aux activités humaines.

Préserver la qualité des sols est donc un enjeu à long terme car le sol est un milieu de vie complexe et fragile.

Aussi, pour le groupe de la mutualité, l'évolution des sols rend nécessaire la mise en place de programmes de surveillance afin de suivre les évolutions de la qualité des sols (évolution des flux de contaminants, de la teneur et des stocks en matière organique, de la qualité biologique des sols) et donc de détecter de manière précoce des dégradations. Pour cela, il est nécessaire comme le souligne l'avis de « *développer des recherches sur la définition et l'évaluation d'indicateurs de la qualité des sols qui tiennent compte des fonctions qui sont attendues selon l'usage des sols* ».

Les impacts environnementaux et sanitaires liés à l'utilisation et à la présence de substances phytosanitaires dans les sols qui peuvent contaminer certains aliments et être dangereuse pour la santé des agriculteurs sont sérieux. Pour répondre à cette menace, des actions de prévention, de décontamination, le développement de la recherche sur la microbiologie et des démarches d'information doivent être engagées au plus vite.

Pour agir sur la qualité des sols, d'autres modes de production sont aussi à soutenir à travers des mesures incitatives « *favorables à la bonne qualité des sols, en termes de fertilité biologique, physique et chimique et favorables également à la lutte contre l'érosion et le changement climatique* », comme le propose l'avis.

Enfin, et l'on touche ici à la fois à la question de l'utilisation des sols et de leur qualité, il convient de soutenir et d'inciter les communes, comme le préconise l'avis, « à constituer dans les ceintures périurbaines des réserves foncières dédiées à l'*agriculture* » pour favoriser à la fois les circuits courts de distribution, privilégier une agriculture biologique et recréer du lien avec les habitants.

Le groupe de la mutualité a voté l'avis qui vise à adopter une approche plus globale du sol en tenant compte d'objectifs d'intérêt général et en le considérant comme un patrimoine commun qu'il faut veiller à protéger.

Outre-mer

La bonne gestion des sols agricoles est un enjeu fondamental, notamment en Outre-mer où les particularités sont multiples : gestion du foncier, contraintes liées à la nature même des sols, risques climatiques accrus, structures des exploitations agricoles. Ces particularités font que les difficultés sont nombreuses. En cela, le groupe de l'Outre-mer tient à remercier les rapporteuses d'avoir porté une attention particulière aux enjeux ultramarins.

L'avis rappelle que la priorité absolue de tout territoire doit être de préserver et d'améliorer l'état des sols agricoles. Il s'agit d'un véritable enjeu de développement économique, social et environnemental, en particulier dans les territoires ultramarins où plus du tiers de la population travaille dans le secteur agricole. Aux Antilles, la pollution des sols liée à l'usage du chlordécone ne disparaîtra pas avant 700 ans. Les conséquences sanitaires, sociales et économiques de ce type de pollution sont connues et interpellent sur les réponses qui doivent être apportées sur ces sujets.

L'avis désigne le contrôle de l'artificialisation des sols (notamment à but commercial) comme le corollaire indispensable de la protection du foncier agricole. Le groupe de l'Outre-mer souscrit totalement à cette idée, compte tenu de la prééminence des supers et hyper marchés dans la plupart des collectivités ultramarines. Cette démarche s'inscrit dans un processus global nécessaire de rétablissement des liens entre production et consommation locales.

La taille moyenne d'une exploitation agricole en France est de 55 hectares, soit trois fois moins qu'aux États-Unis. En Guadeloupe, c'est 4 ha, en Martinique, 7.6 hectares, en Guyane, 4.2 hectares et à la Réunion, 5.6 hectares. À Mayotte, la taille moyenne des exploitations est de 0.45 hectare. L'étroitesse des terres est une composante majeure de l'agriculture ultramarine. Dès lors, le repli des espaces agricoles et l'augmentation incontrôlée des surfaces artificialisées dans certaines collectivités, constituent des évolutions inquiétantes alors même que les productions traditionnelles, canne à sucre, ylang-ylang ou vanille sont aujourd'hui fortement concurrencées et fragilisées.

Améliorer la connaissance des sols, préserver leur qualité, résoudre les problématiques d'accès au foncier (sujet particulièrement préoccupant à Mayotte notamment) sont autant d'enjeux soulevés avec pertinence dans l'avis. Le groupe de l'Outre-mer l'a voté.

Personnalités qualifiées

M. Lucas : « Je tiens tout d'abord à féliciter les deux rapporteuses pour la qualité de cet avis et pour avoir su aborder ce sujet complexe en distinguant bien les multiples facettes.

Pour nous, agriculteurs, le sol c'est d'abord la terre nourricière, notre terre, l'objet de nos soins les plus attentifs. C'est bien plus qu'un outil de travail ou qu'un élément d'actif. Nous lui vouons un grand respect, voire de l'amour, mais elle ne nous en est pas toujours reconnaissante. Elle est même parfois ingrate, toujours singulière et nous cache encore beaucoup de ses secrets.

Vu de plus loin, le sol c'est aussi pour la plupart une matière inerte sur laquelle on pose ses pieds.

Mais si nous savons tous que notre planète, faite d'eau et de minéraux, a des limites finies il y a débat sur son avenir :

- l'humanité est-elle condamnée à décliner dans la décroissance durable parce qu'elle gère mal son sol ?
- ou, au contraire, a-t-elle la capacité de poursuivre son développement social et économique en équilibrant la balance de l'action anthropique entre les besoins en sols et les bons soins aux terres forestières et agricoles, ces dernières ayant à nourrir une population en mouvement et toujours en croissance ?

Si nous partageons globalement les constats et les enjeux de l'avis, nous aurions cependant souhaité que soit mieux mis en évidence le rôle néfaste des politiques agricoles communes successives qui ont entraîné une spécialisation et une concentration des productions, néfastes à l'équilibre des terres agricoles.

Par contre nous divergeons quant aux recommandations sur la préservation ou l'amélioration des terres par les agriculteurs.

Cet avis promeut l'agroforesterie comme un des moyens de préserver les terres agricoles. Sur ce point il faut d'abord relever que cette pratique n'est rien d'autre qu'une reforestation partielle au détriment de la terre agricole alors que nous nous posons justement la question

de savoir comment la préserver. Ce concept aurait pu, avec autant d'intérêt sinon plus, être évoqué dans le cadre d'une mise en culture partielle des forêts sous exploitées.

Par ailleurs cette promotion repose sur des études non abouties qui ne font qu'émettre des hypothèses souvent partiales de comportement de la forêt et des cultures associées.

Aucun agriculteur, ni aucun banquier d'ailleurs, ne peut envisager sérieusement de s'engager pour 30 à 50 ans dans cette démarche s'il doit vivre de son exploitation.

Des réserves auraient dû être également émises quant à la possibilité pour l'agroforesterie de satisfaire correctement les besoins alimentaires.

Enfin, nous déplorons l'évocation mal venue, bien qu'en vogue, des néonicotinoïdes, qui n'a pas sa place dans un tel avis et qui, même, en affaiblit la crédibilité.

Pour ces raisons, au nom des agriculteurs de la Coordination rurale que je représente, je m'abstiendrai ».

M. Hochart : « Le titre de cet avis est : *La bonne gestion des sols agricoles : un enjeu de société*.

Un enjeu de société ? Sont-ce des mots appropriés, alors même qu'ils sont souvent galvaudés ?

Eh bien oui, ce sont des mots justes :

Le sol agricole est le fondement nécessaire à l'alimentation. Certes, il existe quelques productions hors sol - hors sol - nommées cultures hydroponiques, mais elles font appel aux réserves minières pour fabriquer les engrais qu'elles nécessitent, et ne peuvent être imaginées comme une alternative.

Et donc, le sol agricole est nécessaire à l'alimentation des humains.

On peut paraphraser le thème : « *Pas d'emploi sur une planète morte* ».

Et dire : « *Pas de nourriture sans sols agricoles* ».

Cet avis n'est pas un avis de la section de l'Agriculture pour les agriculteurs ; C'est un avis pour tous - y compris les agriculteurs bien sûr - tous les citoyens que nous avons vocation à représenter dans cette institution.

Cet avis dresse un panorama exhaustif des enjeux.

Il comporte deux faces complémentaires.

L'une quantitative : le changement de destination des sols et leur artificialisation.

L'autre qualitative : le nécessaire apport de matières organiques au sol avec deux missions :

- maintenir la fertilité du sol ;
- stocker du carbone et participer à la lutte contre le changement climatique.

Les préconisations sont précises et cet avis de toute première qualité. Je tiens à exprimer toute ma gratitude aux deux rapporteurs et aux personnes que nous avons auditionnées.

Le seul but de mon intervention est de vous donner envie de le lire, le relire et faire vôtres les enjeux qu'il évoque. Logiquement je le voterai.

Je terminerai sur un autre registre : c'est la dernière fois de cette mandature que je monte à cette tribune pour commenter un avis de la section de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation.

Je tiens à exprimer devant tous mes collègues conseillers que cette section est un espace tout à fait rare.

Avec nos différences, malgré nos désaccords - parfois - nous avons travaillé en intelligence pour des avis qui faisaient sens. Nous avons travaillé joyeusement, ce qui est essentiel.

Mes remerciements à tous les membres de la section, à nos collègues personnalités associées, au président, aux administrateurs et secrétaire de section.

Enfin, je ne résiste pas à une salutation spéciale pour Jean-Paul Bastian ; avec lui nous avons pu transformer nos guerres en luttes amusées.

J'espère que le salut que je lui fais ne rendra pas sa situation trop inconfortable au sein de la FNSEA.

Mais, malgré toute l'amitié que je pourrais exprimer à l'égard de mes collègues, vous voudrez bien m'excuser de ne rejoindre vos rangs, deux ou trois brouilles font que pour le moment ça ne va pas être possible ».

UNAF

L'avis donne un éclairage actualisé de la citation attribuée à Antoine de Saint-Exupéry « *Nous n'héritons pas de la terre de nos parents, nous l'empruntons à nos enfants.* ». Il constitue un travail très bien documenté sur les sols agricoles.

L'avis respecte un équilibre dans les différents usages des sols et, sur ce point, le groupe de l'UNAF partage pleinement le principe selon lequel la consommation des sols par les familles doit rester dans la proportion de l'accroissement naturel de la population. Ce primat ainsi posé, il ne faut pas remettre en cause, au nom de l'artificialisation des sols ou bien encore de la réduction trop importante des terres agricoles, l'aspiration des français à devenir propriétaire d'une maison individuelle avec jardin. Bon nombre d'enquêtes en témoignent et deux peuvent être citées :

- celle de TNS/SOFRES en 2007, qui nous montre que près de 9 français sur 10 souhaitent vivre en maison ;
- et celle du Credoc de 2008, qui souligne que 83% des aspirants à la propriété souhaitent une maison individuelle.

Le logement joue un rôle déterminant dans la stabilisation de la famille et dans sa capacité à se projeter dans l'avenir pour accueillir des enfants et garantir son bien-être. Tous ces éléments le démontrent et l'avis le reprend justement ; pour concilier bonne utilisation des sols, respect des attentes et besoins des familles, la solution passe aussi par un nécessaire rééquilibrage au profit de l'habitat ancien, de certaines mesures fiscales, qui depuis plusieurs décennies ont incité essentiellement à la construction de bâtiments neufs.

L'enjeu de cette réorientation des politiques publiques de l'habitat et de l'urbanisme est de revitaliser les centres-bourgs qui sont des lieux importants de l'aménagement des territoires, pour apporter les services aux publics nécessaires à la vie quotidienne des familles.

Enfin le groupe de l'UNAF partage la préconisation de l'avis, qui vise à limiter l'emprise des centres commerciaux périurbains et à rechercher un équilibre en faveur des commerces de centre-ville. Cette demande est particulièrement forte en zones rurales où les acteurs ont la volonté de renforcer le rôle des centres-bourgs comme animateurs et forces de rayonnement des territoires. Là aussi l'enjeu d'aménagement durable des territoires est fort pour le bien-être des familles, la présence d'artisans et commerçants et la préservation des sols agricoles.

Le groupe de l'UNAF a voté l'avis.

Scrutin

Scrutin sur l'ensemble du projet d'avis

Nombre de votants	161
Ont voté pour	160
S'est abstenu	1

Le CESE a adopté.

Ont voté pour : 160

<i>Agriculture</i>	M. Bastian, Mmes Beliard, Bernard, Dutoit, MM. Ferey, Giroud, Mme Lambert, MM. Lefebvre, Pinta, Mme Serres, M. Vasseur.
<i>Artisanat</i>	Mme Amoros, M. Bressy, Mmes Foucher, Gaultier, MM. Le Lann, Liébus.
<i>Associations</i>	M. Allier, Mme Arnoult-Brill, MM. Charhon, Da Costa, Mme Jond, M. Leclercq, Mme Prado.
<i>CFDT</i>	MM. Blanc, Duchemin, Mmes Hervé, Houbairi, MM. Le Clézio, Mussot, Nau, Mmes Pajères y Sanchez, Pichenot, MM. Quarez, Ritzenthaler.
<i>CFE-CGC</i>	M. Artero, Mmes Couturier, Couvert, MM. Delage, Dos Santos, Lamy, Mme Weber.
<i>CFTC</i>	M. Coquillion, Mme Courtoux, MM. Ibal, Louis, Mmes Parle, Simon.
<i>CGT</i>	Mme Crosemarie, M. Delmas, Mmes Dumas, Hacquemand, MM. Mansouri-Guilani, Marie, Teskouk.
<i>CGT-FO</i>	Mme Baltazar, M. Bellanca, Mme Fauvel, M. Lardy, Mme Millan, M. Nedzynski, Mme Nicoletta, M. Peres.
<i>Coopération</i>	Mme de L'Estoile, M. Lenancker, Mmes Rafael, Roudil.
<i>Entreprises</i>	M. Bailly, Mme Bel, M. Bernasconi, Mmes Castera, Dubrac, Duhamel, Duprez, M. Gailly, Mme Ingelaere, MM. Lebrun, Marcon, Mariotti, Mongereau, Placet, Pottier, Mme PrévotMadère, MM. Ridoret, Roger-Vasselin, Schilansky, Mmes Tissot-Colle, Vilain.
<i>Environnement et nature</i>	MM. Beall, Bonduelle, Bougrain Dubourg, Mmes de Béthencourt, Denier-Pasquier, Ducroux, M. Genty, Mmes de Thiersant, Laplante, Vincent-Sweet, M. Virlouvét.
<i>Mutualité</i>	MM. Andreck, Beaudet, Davant, Mme Vion.
<i>Organisations étudiantes et mouvements de jeunesse</i>	M. Djebara, Mmes Guichet, Trelu-Kane.
<i>Outre-mer</i>	MM. Budoc, Grignon, Janky, Lédée, Omarjee, Mmes Romouli-Zouhair, Tjibaou.

<i>Personnalités qualifiées</i>	MM. Aschieri, Bailly, Baudin, Mmes Brunet, Cayet, Chabaud, MM. Corne, Delevoye, Mmes Dussaussois, Flessel-Colovic, MM. Fremont, Gall, Geveaux, Mmes Gibault, Grard, Graz, M. Guirkinge, Mme Hezard, M. Hochart, Mme de Kerviler, MM. Khalifa, Kirsch, Le Bris, Mme Levaux, M. Martin, Mmes de Menthon, Meyer, M. Obadia, Mme Ricard, MM. Richard, de Russé, Soubie, Urieta.
<i>Professions libérales</i>	MM. Capdeville, Noël, Mme Riquier-Sauvage.
<i>UNAF</i>	Mme Basset, MM. Damien, Farriol, Fondard, Joyeux, Mmes Koné, L'Hour, Thery, M. de Viguerie.
<i>UNSA</i>	Mme Dupuis, M. Grosset-Brauer.

S'est abstenu : 1

<i>Personnalité qualifiée</i>	M. Lucas.
-------------------------------	-----------

Annexes

Annexe n° 1 : composition de la section de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation

✓ **Président** : Joseph GIROUD

✓ **Vice-présidents** : Jocelyne HACQUEMAND et Jacky LEBRUN

Agriculture

✓ Jean-Paul BASTIAN

✓ Joseph GIROUD

✓ Françoise HENRY

✓ Céline IMART

✓ Christiane LAMBERT

✓ Claude ROUSTAN (rattaché administrativement au groupe de l'agriculture)

Artisanat

✓ Marie-Christine GAULTIER

✓ Christian LE LANN

CFDT

✓ Betty HERVÉ

✓ Albert RITZENTHALER

CFE-CGC

✓ Isabelle COUTURIER

CFTC

✓ Agnès COURTOUX

CGT

✓ Jocelyne HACQUEMAND

CGT-FO

✓ Rafaël NEDZYNSKI

✓ Didier PORTE

Coopération

✓ Marie de L'ESTOILE

Entreprises

✓ Jacky LEBRUN

✓ Joëlle PRÉVOT-MADÈRE

Environnement et nature

✓ Florence DENIER-PASQUIER

✓ Martine LAPLANTE

✓ Marie-Paule de THIERSANT

Outre-mer

✓ Patalione KANIMOA

✓ Younoussé OMARJEE

✓ Daourina ROMOULI-ZOUHAIR

Personnalités qualifiées

✓ Régis HOCHART (rattaché administrativement au groupe des personnalités qualifiées)

✓ François LUCAS (rattaché administrativement au groupe des personnalités qualifiées)

✓ Pascale d'ORMESSON

✓ Patricia RICARD

UNAF

✓ Thierry DAMIEN

Personnalités associées

✓ Cécile CLAVEIROLE

✓ Pierre-Georges DACHICOURT

✓ Etienne GANGNERON

✓ Hélène TANGUY

✓ Philippe TILLOUS-BORDE

Annexe n° 2 : liste des personnes auditionnées⁸

En vue de parfaire son information, la section de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation a entendu :

- ✓ **Arrouays Dominique**
ingénieur de recherche INRA Val de Loire, président de l'AFES
- ✓ **Bernoux Martial**
chercheur-IRD, UMR Eco et sols
- ✓ **Billet Philippe**
*professeur droit public, directeur de l'Institut de droit de l'environnement-
Université Jean Moulin - Lyon 3*
- ✓ **Bordes Ghislaine**
*chef bureau politiques foncières- ministère du Logement, de l'égalité des territoires
et de la ruralité*
- ✓ **Bordes Jean-Paul**
département R&D-ARVALIS
- ✓ **Cébron Didier**
sous-directeur des statistiques agricoles, forestières et agroalimentaires - MAAF
- ✓ **Chenu Claire**
professeure de science du sol-AGROPARISTECH Grignon
- ✓ **Giry Eric**
chef du service de la stratégie agroalimentaire et du développement durable - MAAF
- ✓ **Lemanceau Philippe**
directeur de recherche-AGROSUP DIJON – INRA
- ✓ **Petigas-Huet Dominique**
*chef du bureau planification urbaine- ministère du Logement, de l'égalité des territoires et de
la ruralité*

⁸ Liste par ordre alphabétique avec l'indication des fonctions exercées au moment du contact ou de l'entretien

Annexe n° 3 : liste des personnes rencontrées⁹

- ✓ **Assemat Maewa**
chargée de mission direction départementale des territoires du Rhône
- ✓ **Barge Jean-Yves**
agriculteur à Genas, membre du Groupe d'étude et de développement agricole (GEDA) de l'Ozon
- ✓ **Brossard Michel**
pédologue, directeur de recherche-IRD - éco&sols
- ✓ **Caplat Jacques**
administrateur APE-Agir pour l'environnement
- ✓ **Chabroud Vincent**
agriculteur à Toussieu, membre du Groupe d'étude et de développement agricole (GEDA) de l'Ozon
- ✓ **Contet Jean-Marc**
chargé de mission Chambre départementale d'agriculture de l'Ain
- ✓ **Delorme Paul**
conseiller général du Rhône, délégué à l'agriculture et aux fonds européens
- ✓ **Delsalle Jacques**
chef d'équipe « Sail protection and sustainable land use » - Commission européenne - DG environment
- ✓ **Diana Olivier**
responsable de politiques « Environment and ressources efficiency » - DG agriculture - Commission européenne
- ✓ **Giraud Emmanuel**
directeur du Syndicat mixte d'études et de programmation de l'agglomération Lyonnaise et directeur du SCOT
- ✓ **Grange Gérard**
vice-président de la communauté de communes du Pays Mornantais, en charge de l'habitat, de l'urbanisme et des espaces agricoles et naturels
- ✓ **Heimann Michel**
directeur général de la SAFER Rhône-Alpes
- ✓ **Leras Gérard**
conseiller régional Rhône-Alpes en charge de la politique foncière
- ✓ **Levesque Robert**
directeur Terres d'Europe-Scafr, département études-FNSAFER
- ✓ **Masson Josiane**
responsable de politiques « Sail protection and sustainable land use », Commission européenne - DG Environment

⁹ Liste par ordre alphabétique avec l'indication des fonctions exercées au moment du contact ou de l'entretien

- ✓ **Peigné Joséphine**
chercheuse en agronomie et science du sol à l'ISARA
- ✓ **Pinel Bertrand**
chef de projet R&D-TERRENA innovation
- ✓ **Sbrava Eric**
chargé de mission direction départementale des territoires du Rhône
- ✓ **Vacher Patrick**
agriculteur à Brangues (38)
- ✓ **Vinatier Jean-Marie**
chef du pôle agronomie, environnement et territoire - chambre régionale d'agriculture Rhône-Alpes

Annexe n° 4 : bibliographie

Agreste Primeur, N° 313, *Utilisation du territoire en France métropolitaine, Moindres pertes de terres agricoles depuis 2008, après le pic de 2006-2008*, juin 2014

ARVALIS – Institut du végétal, *Faut-il travailler le sol ?* Arvalis institut du végétal, Ed. QUAE, novembre 2014

Association française pour l'étude du sol, *Les sols pour l'avenir de la planète Terre*, planète-terre Géoscience au service de l'Humanité,

Bourguignon Claude et Lydia, *Le sol, la terre et les champs : pour retrouver une agriculture saine*, Ed. Sang de la Terre, juin 2008

Brunet Roger – Ferras Robert – Théry Hervé, *Les mots de la géographie*, La Documentation française, collection Dynamique du Territoire, janvier 1997

Cahier Demeter, Agriculture et foncier, *Concurrences entre usages des sols et entre usagers des sols agricoles : la question foncière renouvelée*, décembre 2014

CESE, *Bilan du Grenelle de l'Environnement pour un nouvel élan*, Avis présenté par Pierrette Crosemarie, février 2012

CESE, *Concertation entre parties prenantes et développement économique*, Avis présenté par Laurence Hézard et Brigitte Fargevieille, mars 2014

CESE, *Rapport annuel sur l'état de la France en 2014*, Rapport présenté par Hélène Fauvel, décembre 2014

Comité économique et social européen, Avis, *Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil définissant un cadre pour la protection des sols et modifiant la directive 2004/35/CE*, juillet 2007

Comité économique et social européen, Avis, *L'accaparement des terres : une sonnette d'alarme pour l'Europe et une menace pour l'agriculture familiale*, janvier 2015

Commission européenne, *Lignes directrices concernant les meilleures pratiques pour limiter, atténuer ou compenser l'imperméabilisation des sols*, Office des publications de l'Union européenne, 2012

Commission européenne, *Rapport de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Mise en œuvre de la stratégie thématique en faveur de la protection des sols et activités en cours*, février 2012

Cour des comptes, *Les terres agricoles et les conflits d'usage*, Référé n° 66580, Août 2013

Denhez Frédéric, *Cessons de ruiner notre sol*, Ed. Flammarion, 2014

FAO, Organisation des nations unies pour l'alimentation et l'agriculture, *Charte Mondiale des Sols*, novembre 1982

Groupement d'Intérêt Scientifique SOL, *L'état des sols en France*, 2011

Hamelin Eric – Razemon Olivier, *La tentation du bitume, où s'arrêtera l'étalement urbain ?*, Ed. Rue de l'échiquier, 2012

INRA, *Le colloque de l'INRA au salon de l'agriculture, Les sols : des services et des usages*, agree-nium, février 2015

Levesque Robert, *La Terre nourricière, Si elle venait à nous manquer ? Halte au pillage des biens communs*, Ed. L'Harmattan, 2011

Ministère de l'Agriculture de l'agroalimentaire et de la forêt, Observatoire national de la consommation des espaces agricoles, *Panorama de la quantification de l'évolution nationale des surfaces agricoles*, mai 2014

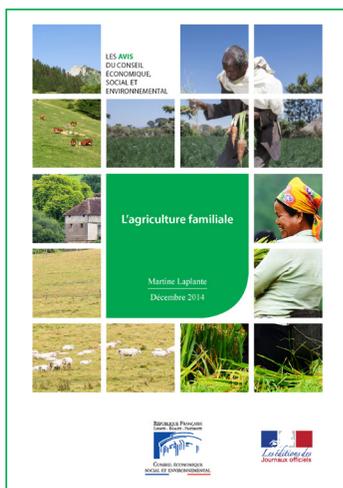
Revue trimestrielle de Droit Immobilier/RTDI N° 22, *La loi ALUR et la lutte contre l'artificialisation des sols*, Philippe Billet, Professeur, Université Jean Moulin (Lyon 3), 2014

Terre de liens, *Agir sur le foncier agricole, un rôle essentiel pour les collectivités locales*, Ed. Terre de liens, octobre 2013

Annexe n° 5 : table des sigles

AdCF	Assemblée des communautés de France
ADEME	Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
ALUR	Accès au logement et urbanisme rénové
CDCEA	Commission départementale de la consommation des espaces agricoles
CDPENAF	Commission départementale de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers
COS	Coefficient d'occupation des sols
DAC	Document d'aménagement commercial
DGFIP	Direction générale des finances publiques
DOM	Départements d'Outre-mer
DOO	Document d'orientation et d'objectif
DPU	Droits à paiement unique
EARL	Exploitations agricoles à responsabilité limitée
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
EPF	Etablissements publics fonciers
ESEA	Enquête sur la structure des exploitations agricoles
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FISAC	Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce
GAEC	Groupement agricole d'exploitations en commun
GFA	Groupement foncier agricole
GIEC	Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat
GIEE	Groupement d'intérêt économique et environnemental
GIS	Groupement d'intérêt scientifique
IFN	Inventaire forestier national
IGN	Institut national de l'information géographique et forestière
INRA	Institut national de la recherche agronomique
IRD	Institut de recherche pour le développement
LADYSS	laboratoire dynamiques sociales et recomposition des espaces
LMAP	Loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche
LOF	Loi d'orientation foncière
ONCEA	Observatoire nationale de la consommation des espaces agricoles
PAEN	Périmètres de protection des espaces agricoles et naturels périurbains
PENAP	Protection des espaces naturels et agricoles péri-urbains
PLU	Plans locaux d'urbanisme
POS	Plans d'occupation des sols
RMQS	Réseau de mesure de la qualité des sols
SAFER	Sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural
SAU	Surface agricole utile
SCI	Société civile immobilière
SCOT	Schémas de cohérence territoriale
SRU	Solidarité et renouvellement urbain
SSP	Service de statistiques et de prospective du ministère de l'Agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt

UE	Union européenne
ZNIEFF	Zones naturelles d'intérêt écologique, floristique et faunistique
ZUP	Zones à urbaniser par priorité



Dernières publications de la section de l'agriculture, de l'alimentation et de la pêche

- *L'agriculture familiale*
- *La saisonnalité dans les filières agricoles, halieutiques et agroalimentaires : une réalité méconnue aux enjeux pourtant importants*
- *Favoriser l'accès pour tous à une alimentation de qualité, saine et équilibrée*
- *Loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt*
- *La gestion et l'usage de l'eau en agriculture*
- *La valorisation de la forêt française*

LES DERNIÈRES PUBLICATIONS DU CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL (CESE)

- *Une école de la réussite pour tous*
- *Réussir la conférence climat Paris 2015*
- *Nouvelles monnaies : les enjeux macro-économiques, financiers et sociétaux*
- *Révolution numérique et évolutions des mobilités individuelles et collectives (transport de personnes)*
- *Sécuriser les parcours d'insertion des jeunes*
- *Innovations technologiques et performance industrielle globale : l'exemple de l'impression 3D*
- *La pédagogie numérique : un défi pour l'enseignement supérieur*
- *Le défi de l'insertion professionnelle des jeunes ultramarins*

**Retrouvez l'intégralité
de nos travaux sur
www.lecese.fr**

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° de série : 411150014-000515 – Dépôt légal : mois 2015

Crédit photo : 123RF



LES **AVIS**
DU CONSEIL
ÉCONOMIQUE
SOCIAL ET
ENVIRONNEMENTAL



Socle de la vie végétale et principal gisement de biodiversité, le sol fournit à l'Homme nourriture et énergie, mais aussi des matériaux de construction, des matières premières, des molécules à vocation médicale... Pour autant, il demeure méconnu et sans véritable protection juridique.

En France, face aux multiples menaces qui pèsent sur les sols agricoles métropolitains et ultramarins, comme l'extension urbaine, l'érosion ou encore les pollutions de diverses origines, leur préservation ainsi que le maintien de leur qualité apparaissent comme des enjeux de société auxquels les préconisations concrètes formulées par le CESE s'attachent à répondre.



CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL
ET ENVIRONNEMENTAL
9, place d'Iéna
75775 Paris Cedex 16
Tél. : 01 44 43 60 00
www.lecese.fr

N° 41115-0014 prix : 14,00 €
ISSN 0767-4538 ISBN 978-2-11-138658-7



Diffusion
Direction de l'information
légale et administrative
Les éditions des *Journaux officiels*
tél. : 01 40 15 70 10
www.ladocumentationfrancaise.fr