

# POUR UNE NOUVELLE POLITIQUE FONCIÈRE

**M. Robert Levesque**

Directeur

TERRES D'EUROPE - SCAFR

Société de conseil pour l'aménagement foncier rural



## Sommaire

### 1. LES FONDEMENTS DES POLITIQUES FONCIÈRES

#### 1.1. USAGES ET USAGERS DES SOLS

#### 1.2. LA PROPRIÉTÉ FONCIÈRE

##### 1.2.1. La propriété dans la déclaration des droits de l'homme et du citoyen

##### 1.2.2. Les spécificités de la propriété foncière

a) *La gestion en bon père de famille*

b) *Le droit à construire*

c) *Le droit de préemption et le droit d'expropriation*

d) *Autres limites aux droits de la propriété foncière*

##### 1.2.3. Propriété et mode de faire-valoir

### 2. VERS DE NOUVELLES POLITIQUES FONCIÈRES

#### 2.1. LA GESTION DES ESPACES NATURELS DANS LA PERSPECTIVE D'UN DÉVELOPPEMENT DURABLE

#### 2.2. LES ESPACES FORESTIERS

#### 2.3. LES POLITIQUES DE PRÉSERVATION DES ESPACES NATURELS, AGRICOLES ET FORESTIERS

##### 2.3.1. La politique actuelle de préservation des espaces naturels en France

a) *Les politiques spécifiques de préservation des espaces agricoles*

b) *Les Périmètres de protection des espaces agricoles et naturels péri-urbains*

##### 2.3.2. Un Zonage généralisé et pérenne des espaces naturels, agricoles et forestiers

##### 2.3.3. Les politiques de compensation

### CONCLUSION

## Liste des sigles

**AFP** : Association foncière pastorale

**ASA** : Association syndicale autorisée

**AU** : Zone « à urbaniser »

**DATAR** : Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale. Créée en 1963, la DATAR a été remplacée, par décret du 31 décembre 2005, par la Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT). Mais celle-ci reste une administration de mission à caractère interministériel au service du Premier ministre. Elle assure aussi un rôle de réflexion, d'impulsion et d'animation des politiques de l'État en matière d'aménagement du territoire.

**DPU** : Droit à paiement unique

**EBC** : Espaces boisés classés des communes

**PAC** : Politique agricole commune

**PLU** : Plan local d'urbanisme

**POS** : Plan d'occupation des sols

**PPEANP** : Périmètre de protection des espaces agricoles et naturels péri-urbains

**PPRI** : Périmètres de protection contre les risques d'inondation

**RNU** : Règlement national d'urbanisme

**SAFER** : Société d'aménagement foncier et d'établissement rural

**SCOT** : Schéma de cohérence territoriale

**UE** : Union européenne

**ZAP** : Zone agricole protégée

**ZICO** : Zone importante pour la conservation des oiseaux

**ZNIEFF** : Zone naturelle d'intérêt écologique faunistique et floristique

**ZPPAUP** : Zone de protection du patrimoine architectural urbain et paysager

Cet article commence par analyser les fondements des politiques foncières, puis il propose des pistes pour les renouveler. Compte tenu des dynamiques à l'œuvre qui conduisent à l'extension urbaine et au développement de la campagne<sup>1</sup>, mais aussi des besoins d'espaces naturels d'ici à 2050, les politiques foncières doivent viser à la préservation des espaces naturels et à la reconstruction de la ville sur la ville afin de relever les défis du 21<sup>e</sup> siècle : c'est-à-dire la lutte contre le réchauffement climatique, la satisfaction des besoins alimentaires, énergétiques et de biomatériaux, ainsi que la préservation des ressources naturelles.

## 1. LES FONDEMENTS DES POLITIQUES FONCIÈRES

### 1.1. USAGES ET USAGERS DES SOLS

Pour l'homme, le sol a toujours eu une multitude d'usages et de fonctions. Il constitue le support physique de ses déplacements, de son habitat et de ses activités commerciales, administratives, artisanales, industrielles ou de loisirs. C'est aussi un lieu d'échanges entre l'eau, l'air, les éléments nutritifs minéraux, le monde végétal et animal, indispensables à la vie humaine.

Simultanément ou successivement dans une année, le même sol peut avoir plusieurs usages et usagers. Selon les cultures et l'histoire des sociétés, les droits d'usages d'un territoire sont organisés et régis par des règles et des codes, écrits ou non. Ces droits peuvent être attribués à une ou plusieurs personnes. Chacun d'eux est ou non transmissible entre personnes, selon des modalités propres à chaque société. Il est possible d'en citer plusieurs illustrations :

- ◆ Le droit d'exploitation agricole peut être reconnu à un cultivateur, alors que, sur la même parcelle, peuvent être attribués le droit de glanage<sup>2</sup> aux pauvres de la commune, le droit de pâture à des

éleveurs itinérants et le droit de chasse à une tierce personne ou à une collectivité.

- ◆ Sur un espace boisé, des habitants d'un hameau ou d'un village peuvent bénéficier du droit d'affouage, c'est-à-dire de prélever le bois de feu ou le bois d'œuvre dans la forêt locale pour leurs besoins familiaux, mais pas pour le vendre à autrui. Un fermier qui loue du foncier comprenant une parcelle boisée a le droit de prélever du bois de chauffage ou de quoi fabriquer des piquets, mais pas celui de vendre le bois d'œuvre, réservé au bailleur.
- ◆ Selon les régions, le droit de chasse est réservé à la commune, au propriétaire agricole ou forestier ou à une association. Dans le sud de la France, il est réservé au propriétaire quand son fonds dépasse un certain seuil de surface (par exemple, plus de 60 hectares), alors que les propriétés de taille inférieure sont incluses dans le territoire de l'association de chasse autorisée.
- ◆ Dans le Massif Central, les personnes résidant au moins cent jours par hiver dans un hameau ont droit d'exploiter les terres de leur « section », c'est-à-dire le territoire rattaché au hameau. Leur droit d'accès à la terre est détenu *via* l'accès à l'habitat.

De par le monde, l'accès aux différents usages de l'espace revêt une grande variabilité. L'organisation de l'accès à la terre traduit des rapports socio-économiques fort divers entre sociétés. Toute politique foncière doit s'appuyer sur le recensement de ces droits d'usage, sur la base des us et coutumes locales acceptés socialement, ainsi que sur la connaissance des modalités d'accès et de transmission de ces droits.

Pour le bien-être de la société, le propre des politiques foncières est d'organiser l'attribution, le transfert et l'évolution des droits d'usage des sols entre ses individus, dans le temps et l'espace. Elles définissent les modalités d'accès et de transferts des droits d'usage. Elles suppriment ou créent des droits, des servitudes ou des contraintes sur l'usage des sols. Mais, sous l'influence

1 - Dans l'étude qu'elle a publiée en septembre 2003 sous le titre « *Quelle France rurale pour 2020 ? Contribution à une nouvelle politique de développement rural durable* », la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR) constate « *Le monde rural n'est plus le monde agricole. (...) Dans l'ensemble, son solde migratoire s'est inversé, notamment par l'arrivée de populations jeunes. Villes et campagnes s'articulent. (...) Cet espace qui voilà trente ans se voyait majoritairement destiné à la production agricole constitue aujourd'hui un lieu de résidence recherché (...)* ».

2 - C'est-à-dire de récupérer les reliquats de récolte dans les champs après la moisson.

des évolutions démographiques, économiques, techniques, sociales et maintenant environnementales, elles ne cessent d'évoluer.

## 1.2. LA PROPRIÉTÉ FONCIÈRE

La propriété foncière émerge à partir du moment où un droit ou un ensemble de droits, portant sur un sol, est réservé à une personne ou à une collectivité et que celle-ci peut le mettre temporairement à disposition d'autrui (location) et le transmettre définitivement par vente, donation ou héritage. Tel est le fondement de la propriété foncière.

La qualité de propriétaire peut parfois ne pas être reconnue, ni formalisée en tant que telle. Mais lorsqu'un droit sur un sol est attribué à une personne qui peut alors en jouir, le louer ou le vendre, le transmettre par donation ou héritage, celle-ci doit être considérée comme propriétaire. Elle détient un patrimoine foncier qu'elle peut monnayer. Dans les textes, un État peut se déclarer propriétaire, mais si, dans les faits, les droits d'usage sont temporairement ou définitivement transmissibles et monnayables sur un marché, le bénéficiaire des droits est propriétaire.

Il est important de noter qu'il n'est pas nécessaire de disposer de tous les droits d'usage sur une parcelle pour être considéré comme propriétaire et pour être en mesure de transmettre la partie des droits d'usage dont on dispose. Une même parcelle peut avoir plusieurs usagers, mais aussi plusieurs propriétaires : l'un étant, par exemple, propriétaire du droit d'exploitation agricole et l'autre, du droit de chasse.

Quand le bénéficiaire du droit d'usage n'est pas maître de la transmission des droits, il ne peut pas être considéré comme propriétaire. Ainsi, ceux disposant du droit de chasse ou de cueillette sur la base d'us et coutumes locaux peuvent ne pas avoir le droit de transmettre ces droits par vente ou simple succession. Dans certaines communautés, les droits d'usage peuvent être répartis périodiquement entre familles, sur la base du nombre de personnes à nourrir et ce, sans possibilités de ven-

dre ces droits : dans ce cas, la propriété individuelle n'existe pas.

### 1.2.1. La propriété dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen

Avant de préciser les limites de la propriété foncière, il convient d'examiner les textes de référence sur la propriété.

À l'époque moderne, la notion de propriété privée a été exprimée dans le *Bill Act*, c'est-à-dire la liste de droits inspirée du philosophe anglais John Locke<sup>3</sup>, qui a précédé la *Déclaration d'indépendance* des États-Unis de 1778. Puis, celle-ci a été reprise dans l'article 17 de la *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen*, adoptée à Paris le 26 août 1789, en préambule à la Constitution française. Cet article est ainsi libellé : « *La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous condition d'une juste et préalable indemnité* ».

Au niveau international, les cinquante-huit États, qui constituaient alors l'assemblée générale des Nations unies, ont adopté le 10 décembre 1948 la *Déclaration universelle des droits de l'homme*. Celle-ci affirme le respect universel des droits de l'homme et des libertés fondamentales, des droits civils et politiques, ainsi que des droits sociaux, culturels et économiques. Pour la première fois dans l'histoire, une communauté internationale a adopté un document considéré comme ayant une valeur universelle. Son article 17 est ainsi libellé : « *Toute personne, aussi bien seule qu'en collectivité, a droit à la propriété. Nul ne peut être arbitrairement privé de sa propriété* ». Le texte de 1948 ne reprend donc pas telle quelle la formulation de 1789, mais il envisage bien le cas de la privation du droit de propriété, dans la mesure où celle-ci n'est pas exercée arbitrairement. Cette *Déclaration* reconnaît le droit de propriété de la personne privée, mais aussi le droit de propriété en collectivité.

3 - John Locke est né en 1632 et mort en 1704.

Aujourd'hui, en France, l'article 544 du Code civil définit la propriété privée comme le droit de jouir et de disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu que n'en soit pas fait un usage prohibé par les lois et règlements.

### 1.2.2. Les spécificités de la propriété foncière

Souvent présenté comme absolu, le droit de propriété a donc, dès l'origine de sa consécration, fait l'objet de limitations fondées sur l'intérêt public. Ainsi, l'article 17 de la *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen* de 1789, qui s'applique à la propriété foncière, fixe-t-il des limites.

#### a) La gestion en bon père de famille

La loi oblige tout propriétaire à gérer son fonds en bon père de famille. En fait, celui-ci ne détient pas l'*abusus* sur son sol. Autrement dit, il n'a pas le droit de le détruire, ni de le dégrader, par exemple en épandant des substances susceptibles de rendre le terrain impropre à la croissance des végétaux. Il doit maintenir et renouveler les qualités de son bien pour ses successeurs. Il doit le garder en état de produire.

Au sens le plus courant, la propriété foncière pour des usages agricoles ou forestiers correspond bien au droit d'utiliser le sol afin de développer une production. Elle offre un droit d'usage, sachant que celui-ci est souvent limité et encadré : il est, par exemple, interdit de vendre la terre, le matériau qui constitue le sol même, les limons et l'argile <sup>4</sup>.

Cette notion de gestion en bon père de famille a été développée bien avant celles de protection de l'environnement et de développement durable, mais elle correspond bien à celles-ci. Il faut probablement s'appuyer sur cette obligation de gestion en bon père de famille pour asseoir le respect de règles de bonne gestion, garantissant le maintien, voire l'amélioration des qualités environnementales et écologiques du sol (propriétés pédologiques, agronomiques et biologiques). Ce point est fondamental : le cadre juridique est déjà posé pour asseoir une politique de préservation des ressource

ces naturelles, s'adressant tant aux propriétaires qu'aux fermiers.

#### b) Le droit à construire

En France comme dans bien d'autres pays européens, le propriétaire d'un bien agricole ou forestier n'a pas le droit de construire sur son terrain. Ce droit peut être affecté à un sol par la puissance publique, qu'il s'agisse de l'État, des communes ou d'autres collectivités suivant des plans d'urbanisme. Il est théoriquement attribué au propriétaire foncier sur la base d'une logique urbaine ou, concernant l'agriculture, économique. Il est généralement attribué gratuitement au propriétaire, même si parfois il lui est demandé de participer à des coûts d'urbanisation. Ce faisant, des inégalités très fortes sont créées entre propriétaires bénéficiant de ces droits supplémentaires et ceux n'en bénéficiant pas : entre un terrain à vocation agricole et un terrain à construire, la valeur vénale peut varier d'un à dix, voire cent ou plus.

Afin de corriger les excès, certains pays ont imaginé des systèmes où la plus-value foncière n'est pas récupérée par le propriétaire initial. Mais si cette récupération répond à une équité sociale, elle ne permet pas d'intervenir sur les changements d'usage. Attribuer un droit à construire, qui va multiplier par cinquante la valeur d'une parcelle, illustre bien la relation entre le prix et les droits affectés à une parcelle. Acheter du foncier revient à acheter un droit et même un ensemble de droits.

Aux États-Unis, la situation est très différente de celle de l'Europe. Le droit de construire fait partie du droit de propriété. La préservation des espaces naturels commence par le rachat du droit de construire auprès des propriétaires. Diverses fondations de protection des paysages ou des biotopes s'y emploient afin de protéger la qualité des espaces naturels. Ces programmes ont toutefois une efficacité limitée dans le temps puisque les rachats s'effectuent généralement pour une période de vingt, trente ou cinquante ans. En termes de préservation des espaces naturels, la situation européenne apparaît donc plus enviable car il est plus facile et moins coûteux pour la puissance publique

4 - Pour l'extraction des matériaux constituant le sol, une législation propre régit l'exploitation des carrières.

de détenir les droits à construire et de les affecter en fonction des projets urbains développés que de devoir racheter des droits attribués gratuitement au préalable.

### c) Le droit de préemption et le droit d'expropriation

Le droit de préemption permet au bénéficiaire de se substituer à l'acquéreur initial. En France, afin de préserver l'intérêt général, il est réservé à l'État, à des Collectivités, aux fermiers et aux Sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (Safer).

Il doit s'exercer sur les biens librement mis en vente, pour des objectifs précis et avec des modalités bien particulières. Il s'applique uniquement si la préemption permet d'aboutir à un aménagement meilleur que le simple jeu du marché. Il doit être motivé. Il limite le droit du propriétaire dans le choix de son acquéreur, mais ne le lèse pas dans la mesure où celui-ci reçoit la valeur de marché du bien mis en vente.

Le droit d'expropriation, réservé à la puissance publique (État et collectivités), mis en œuvre pour des raisons d'intérêt public, limite également le droit de propriété dans le respect de la loi et de la Déclaration des droits de l'homme.

### d) Autres limites aux droits de la propriété foncière

Afin de protéger l'intérêt public, le législateur et l'État peuvent définir, sous forme de lois et de règlements, les limites de la propriété foncière individuelle ou collective. Les règles édictées sont autant de contraintes désormais admises au droit de propriété.

La propriété individuelle peut ainsi être encadrée par l'État ou les Collectivités afin de lutter contre les risques naturels ou préserver l'environnement. L'État peut ainsi mettre en place des *Périmètres de protection contre les risques d'inondation* (PPRI), au sein desquels les propriétaires doivent respecter des contraintes de gestion des sols et où les nouvelles constructions sont interdites. De même, des périmètres de protection des zones de captage peuvent être créés afin de préserver la qualité de l'eau : ils interdisent notamment des pratiques

agricoles, telles l'utilisation de certains engrais et produits de traitement.

Concernant les politiques en matière de paysage et d'architecture, sont définies les *Zones de protection du patrimoine architectural urbain et paysager* (ZPPAUP) qui encadrent l'évolution des formes architecturales, ainsi que les règlements d'urbanisme.

### 1.2.3. Propriété et mode de faire-valoir

Le mode de faire-valoir est qualifié de « *direct* » quand le propriétaire met lui-même en valeur son bien et de « *indirect* » quand il transmet temporairement ce droit à un tiers. Dans le second cas, les modalités de location recouvrent une large panoplie de contrats :

- ◆ L'une des variantes est le bail emphytéotique selon lequel le droit d'exploitation est transmis, pour une période longue, contre une somme payée au départ et / ou une redevance annuelle. L'emphytéote dispose du droit d'exploiter et même de céder son bail, c'est-à-dire de sous-louer, pour la période restant à courir.
- ◆ Une autre variante est le métayage : le droit d'exploitation agricole est transmis à un métayer dans un système où les frais d'exploitation et les produits sont partagés entre le propriétaire et le métayer. Ce système recouvre lui aussi une multitude de situations qui traduisent les rapports de force entre propriétaires et métayers. Le métayage est un mode de faire-valoir indirect, où le propriétaire participe aux décisions de gestion et aux frais de production et où, en contrepartie, il a droit à une part de la récolte : la moitié dans le cas général, le tiers ou le quart selon les cas.

Les politiques foncières françaises ont visé à supprimer le métayage au profit du fermage, selon lequel le propriétaire met à disposition d'un agriculteur un fonds agricole en vue de son exploitation et de la perception de ses fruits. Toutefois, l'évolution des structures et du statut de ce dernier illustre les difficultés à bien cerner la propriété foncière.

Au 19<sup>e</sup> siècle, le bailleur et le preneur étaient libres d'organiser le louage des terres : la loi du



18 juillet 1889 a seulement précisé la nature du contrat de bail à métayage et les obligations que celui-ci créait. Il faut attendre la fin des années vingt pour qu'un projet de loi envisage d'indemniser le preneur sortant pour la plus-value apportée au fonds, puis 1936 pour qu'un autre projet précise les principaux fondements du statut du fermage. Mais ce n'est que le 4 septembre 1943 que la loi crée celui-ci, sachant que cette loi a été abrogée à la Libération et remplacée par l'ordonnance du 17 octobre 1945, complétée de la loi du 13 avril 1946 qui étend le statut du fermage.

Ce statut a permis aux agriculteurs, notamment dans les régions de grandes cultures et d'élevage du nord et de l'ouest de la France, d'accéder à des surfaces agricoles et d'agrandir leur exploitation, sans avoir à financer un capital foncier conséquent. Il a encouragé le fermier à investir dans du matériel et des équipements car il lui a donné l'assurance de pouvoir bénéficier du fruit de ses investissements en rendant obligatoire une durée minima de bail fixée à neuf ans et en offrant la possibilité de conclure des baux de dix-huit ans, voire des baux de carrière garantissant la mise à disposition jusqu'à la retraite de l'agriculteur. Avec ce statut, l'exploitation agricole, créatrice de valeur ajoutée, a été confortée face à la propriété foncière et ce d'autant qu'ont été limitées, au fil des années, les possibilités de reprise du droit d'exploiter par le propriétaire à l'issue du bail de neuf ans. Désormais, le droit de reprise ne peut s'exercer que pour une mise en valeur du bien par le propriétaire ou un membre de sa famille. Le fermier a obtenu le droit de cession du bail aux membres de sa propre famille. Les modalités de calcul de l'indemnité au preneur sortant, en dédommagement des améliorations apportées au fonds, ont été précisées.

Cet arsenal juridique a favorisé et favorise toujours le développement de l'agriculture française puisque le rôle essentiel de l'exploitant est aujourd'hui également reconnu via le système des aides agricoles européennes et nationales. C'est en effet à lui que celles-ci sont réservées et à lui que sont attribués les droits à produire, même si les modalités de transfert de ces droits peuvent dans certains cas

être associées aux transferts des surfaces agricoles et des bâtiments. Dans ce contexte, l'évolution du statut du fermage, des modalités d'attribution et de transfert des aides agricoles et des droits à produire, ainsi que l'évolution des structures des exploitations agricoles face à la structure de la propriété foncière influencent le contenu même de la propriété foncière et donc sa valeur.

La Politique agricole commune (PAC) de l'Union européenne (UE) a, en effet, parfois, renforcé l'exploitation face à la propriété foncière en attribuant des droits à produire aux exploitants. Quand, comme en 1992, ces droits étaient affectés aux surfaces arables, l'achat d'un hectare de terre transférait automatiquement l'octroi du droit associé et le fonctionnement de base du marché foncier n'était pas modifié. Par contre, l'introduction des aides forfaitaires versées à l'exploitant sur la base des aides directes perçues sur la période 2000 / 2001 / 2002 a changé la donne : certes, les ventes de terres libres avec les *Droits à paiement unique* (DPU) se négocient sur la même base que par le passé puisque l'acquéreur bénéficie des DPU dans les mêmes conditions que le vendeur. Par contre, les fermiers étant titulaires des DPU, ils peuvent monnayer une partie de la capitalisation de ce revenu associé aux terres qui se vendent. Leur rôle est toutefois amoindri dans la mesure où sont prévus des prélèvements de 50 % sur les transferts sans terre et où ces aides ne sont pas pérennes<sup>5</sup>. Néanmoins, le dispositif permet aux fermiers de justifier les *pas-de-porte* : c'est-à-dire la somme versée par le fermier reprenant les terres louées au fermier sortant ou à l'exploitant – propriétaire qui devient bailleur. La valeur de ce pas-de-porte est d'autant plus élevée que, comme par exemple dans le nord de la France, la propriété foncière est morcelée face à l'exploitation. Les fermiers jouent alors un rôle essentiel dans la transmission des exploitations et ils ont pu constituer de grandes exploitations, composées de terres appartenant à une multitude de propriétaires. De fait, ils organisent la transmission des exploitations et ce d'autant que les dates d'échéance des baux varient selon les propriétaires. Chaque propriétaire ne détenant qu'une petite

5 - Elles peuvent diminuer d'ici à 2013, puis éventuellement disparaître.

partie de l'exploitation, la reprise du fonds loué par celui-ci est souvent d'un faible intérêt économique et donc le droit de reprise rarement exercé. Ainsi, les agriculteurs, souvent propriétaires des bâtiments et d'une partie des terres, organisent la transmission et négocient un pas-de-porte dont la valeur peut atteindre jusqu'à la moitié de la valeur des biens libres. Sur le marché foncier, la différence entre valeur libre et louée correspond plus ou moins à la valeur du pas-de-porte.

Il est possible de considérer que l'exploitant cède tout ou partie d'une entreprise et que le pas-de-porte représente la valeur de celle-ci. Toutefois, cette valeur dépend de la garantie de la pérennité de l'accès à la terre apportée par les baux. Les conflits d'intérêts entre bailleurs et fermiers s'expriment avec l'émergence de l'entreprise agricole face à la division de la propriété foncière. Mais l'entreprise agricole n'existe pas sans le droit d'usage des sols et elle doit composer avec les propriétaires fonciers. De fait, la propriété du droit d'exploiter, c'est-à-dire du droit d'obtenir un revenu à partir de l'exploitation d'un fonds agricole, se répartit entre propriétaire et exploitant selon la structure de la propriété face à l'exploitation et selon les modalités d'attribution et de transfert des aides ou des droits à produire des politiques européennes ou nationales. Dans ce cadre, les modalités qui permettent au fermier de jouer un rôle dans le transfert de droits à produire ou à prime renforcent son rôle dans la transmission de l'exploitation.

## 2. VERS DE NOUVELLES POLITIQUES FONCIÈRES

### 2.1. LA GESTION DES ESPACES NATURELS DANS LA PERSPECTIVE D'UN DÉVELOPPEMENT DURABLE

La société s'intéresse de plus en plus à la qualité de la gestion des espaces naturels, qu'ils soient agricoles, forestiers ou autres, et ce pour des raisons paysagères ou écologiques : protection de la biodiversité ou de la ressource en eau, lutte contre les risques d'incendie, prévention contre les inon-

dations, préservation des zones humides, lutte contre la dégradation des sols résultant de l'érosion éolienne, du ruissellement ou de la salinisation. De plus, la volonté de lutter contre le réchauffement climatique va la conduire à s'intéresser aux modes de gestion favorisant le maintien et l'augmentation de la réserve utile en eau, ainsi que le taux de matière organique des sols.

Il est fort probable que les préoccupations de gestion durable des espaces naturels vont conduire à établir des cahiers des charges qui s'appliqueront à des territoires de plus en plus vastes. Des documents d'objectifs et de gestion ont déjà été établis pour les zones *Natura 2000*. Sur le littoral et dans les espaces naturels sensibles des départements, des plans de gestion sont élaborés. Enfin, pour atteindre les objectifs de qualité des eaux définis par l'Union européenne, la France doit mettre en œuvre des mesures assurant la protection de la ressource sur 700 000 hectares.

Certaines contraintes définies à l'échelle d'un territoire ont vocation à s'appliquer à l'échelle des exploitations agricoles et des parcelles, sachant que les situations les plus diverses peuvent se rencontrer. L'exclusion de l'activité agricole est envisagée sur certains espaces afin, par exemple, de préserver les périmètres rapprochés des captages. Les bandes enherbées sont recommandées sur les bords des cours d'eau pour protéger celle-ci, alors que des zones humides et des haies sont recrées pour favoriser la biodiversité. Dans ce contexte, la collectivité peut acquérir les terrains et s'occuper de la gestion de l'espace, quitte à la confier à un agriculteur ou une entreprise. Elle peut aussi se contenter d'aider à l'investissement et laisser la gestion au propriétaire du terrain, avec ou sans indemnité.

Sur d'autres espaces, l'activité agricole est envisagée sous réserve de contraintes dont le respect peut entraîner la baisse du revenu agricole et / ou l'augmentation des coûts de production et de la charge de travail. Deux voies s'offrent alors à la collectivité et elle doit les évaluer selon le niveau de protection visé et donc de contraintes :

- ◆ Soit s'approprier les terrains faisant l'objet de contraintes de gestion et les mettre à disposition d'agriculteurs : c'est, par exemple, le cas avec

le Conservatoire du littoral qui achète et confie gratuitement ses terrains à des producteurs respectant un cahier des charges.

- ◆ Soit, sans acquérir les terrains, encourager la mise en œuvre de règles de gestion environnementale (mesures agro-environnementales) ou imposer des règles de gestion appropriées comme, par exemple, dans certains périmètres de captage.

Par rapport à la situation initiale, l'agriculteur souhaitera voir son revenu compensé et les éventuels surcoûts pris en charge. Ainsi, les négociations entre la ou les collectivités, les exploitants et les propriétaires vont se multiplier afin de négocier le prix d'achat des terrains, voire leurs pertes de valeur résultant des nouvelles sujétions, mais aussi les conditions de mise à disposition (loyers adaptés, indemnités), les compensations de perte de revenu et la prise en charge des coûts et de la charge de travail supplémentaire, sans oublier les modalités d'actualisation des indemnités. Ces négociations pourront naturellement tenir compte des gains potentiels de productivité, ainsi que de l'évolution des prix des produits agricoles : autrement dit, les indemnités compensatoires seraient revues à la hausse en cas de baisse des cours et inversement. Enfin, celles-ci prendront aussi en compte l'implantation et l'entretien des infrastructures vertes (haies, fossés, terrasses, zones humides, etc.).

Faute d'accord entre les agriculteurs et la Collectivité, il est probable que celle-ci sera amenée à intervenir pour cause d'utilité publique et donc à exproprier dans les secteurs les plus sensibles comme, par exemple, la protection des zones de captage.

La mise en place d'une « *trame verte* », telle qu'envisagée dans le Grenelle de l'Environnement, va conduire, territoire par territoire, à traiter des usages et des itinéraires techniques et renvoyer à des négociations entre puissance publique, exploitants et propriétaires. Lors de ces négociations, les acteurs publics sont nombreux. Par exemple, l'eau est gérée par des syndicats, eux-mêmes appuyés par les Agences de bassin, les espaces naturels sensibles relèvent des départements, les espaces littoraux sont préservés par le Conservatoire du

Littoral et les mesures agro-environnementales sont financées par le budget communautaire, dans une démarche nationale.

Ainsi, la mise en place d'une gestion durable des espaces agricoles va-t-elle continuer à susciter d'innombrables débats afin de s'entendre sur les objectifs à atteindre, les conditions de mise en œuvre et les aspects financiers. Définir des objectifs nationaux sera certes possible, mais les itinéraires techniques environnementaux devront être mis en place localement, à la parcelle, car ils dépendent des systèmes « *sol – eau – culture* » et du climat. En 2005, un débat important a déjà eu lieu avec l'introduction, dans le statut du fermage, d'un bail environnemental. Le décret est paru au Journal Officiel du 10 mars 2007 et il fixe les conditions d'application de ces nouvelles dispositions, y compris la liste limitative des pratiques culturales susceptibles d'être imposées :

- ◆ Non-retournement de prairies
- ◆ Création, maintien et modalités de gestion de surfaces enherbées (dont bandes enherbées) comme, par exemple, le pâturage extensif
- ◆ Modes de récolte
- ◆ Ouverture de zones embroussaillées, maintien de l'ouverture d'un milieu menacé d'embroussaillage
- ◆ Mise en défens (clôtures, interdiction de pénétrer) de parcelles ou de parties de parcelle
- ◆ Limitation ou interdiction d'apports externes en fertilisants
- ◆ Limitation ou interdiction d'usage de pesticides
- ◆ Couverture végétale du sol périodique ou permanente, pour cultures annuelles ou pérennes
- ◆ Implantation, maintien et modalités d'entretien de couverts spécifiques à vocation environnementale
- ◆ Interdiction d'irrigation, drainage et toutes formes d'assainissement
- ◆ Modalités de submersion des parcelles et de gestion des niveaux d'eau
- ◆ Diversification des assolements
- ◆ Création, maintien et modalités d'entretien d'éléments éco-paysagers : haies, talus, bosquets, arbres isolés, mares, fossés, terrasses, murets
- ◆ Techniques de travail du sol (pédologie) comme, par exemple, la culture sans labour

◆ Culture respectant le cahier des charges de l'agriculture biologique.

Ces clauses ne peuvent être introduites qu'à la conclusion d'un bail ou son renouvellement et sur des zones préalablement définies par une réglementation environnementale. Les bailleurs publics et les associations agréées de protection de l'environnement peuvent choisir des pratiques dans la liste du nouvel *Article R. 411-9-11-1* du Code rural, si elles correspondent à des préoccupations environnementales localement pertinentes pour la parcelle louée. Ces contraintes devront être adaptées à chaque contexte local, comme les aspects financiers. La mise en place d'une politique de gestion durable des espaces naturels requiert une grande connaissance et une importante expertise à un niveau fin.

## 2.2. LES ESPACES FORESTIERS

La forêt joue un rôle fondamental contre le réchauffement climatique car elle capte du carbone dans le bois et les sols et « pompe » du carbone si le bois récolté n'est pas relâché par la suite. Elle fournit aussi de l'énergie grâce au bois de chauffage et elle pourrait jouer un rôle-clé dans les prochaines générations de biocarburants, alors qu'elle participe déjà à la fourniture de biomatériaux, notamment pour le bâtiment et la papeterie. Dans ce contexte, une attention toute particulière doit être portée à la forêt.

La forêt française a la particularité d'être à la fois très concentrée et très morcelée. Le premier propriétaire est l'État car il détient à lui seul environ 1,5 million d'hectares, puis viennent les communes et les autres collectivités qui détiennent 2,5 millions d'hectares. La forêt privée couvre, elle, environ, 10 millions d'hectares répartis entre plus de 3 millions de propriétaires. Les propriétés de plus de 100 hectares représentent 25 % des surfaces privées et sont entre les mains de 1 % des propriétaires. À l'opposé, les parcelles de moins de 10 hectares représentent 48 % des surfaces et 93,8 % des propriétaires.

Les domaines « aménageables » de plus de 25 hectares font l'objet d'un plan simple de gestion et celui-ci peut inclure des objectifs en termes de

développement durable. Mais une grande partie de la forêt est « sous-exploitée », notamment les plus petites propriétés car leurs propriétaires y investissent le moins possible et se contentent de récolter des arbres de temps en temps ou de ramasser le bois de feu. Ils gèrent en dépensant le moins possible dans la mesure où le retour sur investissement se fait à long terme et que leur propriété ne leur permet pas de tirer des revenus réguliers de l'exploitation du bois. Ils rechignent à sortir de la trésorerie pour payer de la main-d'œuvre et faire, par exemple, des travaux d'éclaircissement, préférant intervenir eux-mêmes quand ils ont du temps libre, par exemple au début de leur retraite.

Cet émiettement ne constitue donc pas un facteur favorable à une gestion renouvelée de la forêt. Certains oublient même leur propriété si leur taxe foncière sur le non-bâti est inférieure au seuil de 12 €uros et qu'ils ne reçoivent pas chaque année un avis d'imposition. Ils conservent leur patrimoine sans s'en occuper, n'en retirant certes aucun profit, mais n'assumant pas la moindre charge. Cette situation empêche d'enclencher la procédure des « biens vacants et sans maître » dont la mise en œuvre implique, entre autres, que l'impôt demandé n'ait pas été payé pendant cinq ans et elle rend également difficile le regroupement des producteurs.

Pourtant, compte tenu des enjeux, il va bien falloir trouver le moyen de favoriser la mise en œuvre d'itinéraires techniques appropriés et de mobiliser la ressource grâce au regroupement des propriétaires et / ou des propriétés. S'il faut regrouper l'offre pour la mise en marché, il faut regrouper les propriétés pour la gestion. Diverses voies sont à explorer : le regroupement des propriétaires en groupements forestiers ou en associations syndicales, l'agrandissement des propriétés et la mobilisation des parcelles des propriétaires « absentéistes ». Le problème de ces derniers pourrait être résolu par la fiscalité, le regroupement parcellaire et la création de structures de gestion, à l'instar des *Associations syndicales autorisées (ASA)*. Appeler l'impôt à tous les propriétaires permettrait de repérer les propriétés vacantes, puis d'enclencher la procédure de récupération des biens vacants et sans maître, quitte à alléger celle-ci, car une partie des proprié-

taires serait alors incitée à vendre ses parcelles. Il serait aussi possible d'encourager la constitution d'associations syndicales de gestion, à l'instar des *Associations foncières pastorales* (AFP), afin de pouvoir, dans un périmètre déterminé, prendre des décisions s'imposant à tous, à la majorité des propriétaires et des surfaces représentées.

Il faut également réfléchir aux conditions de mise en œuvre d'itinéraires techniques durables de référence, appropriés aux différents propriétaires en fonction de leur temps disponible, leur capacité d'investissement et leurs connaissances sylvicoles. Le regroupement parcellaire devrait aussi constituer une priorité, éventuellement en commençant par déterminer des périmètres de restructuration foncière.

Les agriculteurs occupent une place privilégiée en termes de valorisation de la ressource forestière. Même si la forêt se détache des exploitations, la part appartenant aux agriculteurs et aux retraités agricoles, ainsi que leur part sur le marché des forêts sont bien supérieures à leur place dans la population. Par ailleurs, favoriser les systèmes agroforestiers <sup>6</sup> permettrait d'augmenter la production de biomasse, puisque des gains de production de 20 à 30 % par hectare sont envisageables. Mais la présence d'arbres sur des parcelles agricoles n'est pas bien prise en compte par le statut du fermage, la fiscalité (revenus, propriété, transfert de patrimoine) ou l'attribution des aides agricoles. Les règles administratives devraient être adaptées et les modalités de transfert de patrimoine, ainsi que de mise à disposition des terres, précisées. Les groupements fonciers devraient permettre de porter des terres, des forêts et des parcelles agroforestières <sup>7</sup>.

Enfin, hors les espaces agricoles et forestiers, il faut aussi s'intéresser aux potentialités des friches et de certaines landes afin d'étudier si des modalités particulières de gestion ne permettraient pas de lutter contre le réchauffement climatique en stockant davantage de carbone, tout en favorisant la biodiversité.

## 2.3. LES POLITIQUES DE PRÉSERVATION DES ESPACES NATURELS, AGRICOLES ET FORESTIERS

Le chapitre consacré aux besoins d'espaces naturels a montré leur importance. Compte tenu des besoins, il faut préserver le maximum de surfaces agricoles et forestières afin de lutter contre le réchauffement climatique, garantir l'alimentation humaine, fournir bio-énergie et bio-matériaux et préserver la biodiversité. Toute diminution d'espace naturel compliquera la résolution de ces problèmes. Or, les espaces naturels manquent sur la planète. De plus, leur qualité est menacée par l'érosion, l'acidification, le tassement ou la salinisation et leur quantité par le réchauffement climatique (montée des eaux, extension des déserts) et l'extension urbaine.

Au regard des besoins, la France ne dispose pas de beaucoup d'espaces naturels. Le foncier manque même en France, contrairement, par exemple, à ce qu'affirme le rapport de la *Commission pour la libéralisation de la croissance française* qu'a présidée M. Jacques Attali durant l'hiver 2007 / 2008. Ce manque s'explique par le fait qu'il est impossible de raisonner la gestion des espaces naturels de l'Hexagone sans s'inscrire dans un schéma européen et sans tenir compte de l'environnement mondial. Ce manque est crucial pour les générations futures. En conséquence, les espaces naturels ne doivent plus être gaspillés comme cela s'est produit durant les dernières décennies, avec le développement de la « campagne résidentielle ».

### 2.3.1. La politique actuelle de préservation des espaces naturels en France

Les premiers espaces naturels français ayant bénéficié de protection sont des sites remarquables et rares en termes de paysage ou de biodiversité. Il s'agit des territoires des Parcs nationaux, des *Zones naturelles d'intérêt écologique faunistique et*

6 - Cf. les travaux de Christian Dupraz à l'Institut national de la recherche agronomique (INRA).

7 - Cf. le Groupement foncier rural, créé en 1997.

floristique (Znieff), des *Zones importantes pour la conservation des oiseaux* (Zico), des zones humides, des forêts de protection, des *Espaces boisés classés des communes* (EBC), ainsi que des espaces littoraux avec le vote de la *Loi Littoral* et la création du Conservatoire du littoral. De plus, des espaces naturels sensibles, dont l'accès doit être ouvert au public, ont été instaurés par les départements. Enfin, des protections de plus en plus fortes se mettent en place sur les zones de captage d'eau afin de préserver la qualité de la ressource. Le système d'autorisation de déboisement et de taxes de défrichement protège les forêts.

Ces premières politiques de protection portent très largement sur des espaces forestiers et des espaces sans agriculture ou à l'agriculture extensive, ainsi que sur des espaces agricoles où certains acteurs ont réussi à imposer des contraintes particulières de gestion. Par contre, elles ne se sont pas développées pour protéger le potentiel de production de biomasse ou de capture de carbone.

Résultat : aujourd'hui en France, les forêts sont mieux protégées que les espaces agricoles dans la mesure où l'extension urbaine les évite pour des raisons environnementales, notamment paysagères. De fait, les terres agricoles sont considérées comme le réservoir de l'extension urbaine et celui-ci est trop souvent sollicité.

L'une des particularités nationales expliquant cette situation est le niveau de décision de l'extension urbaine : celle-ci se décide en effet pratiquement dans chacune des 36 000 communes<sup>8</sup> : c'est-à-dire à un niveau très proche de l'électeur. Les maires sont fortement sollicités par leurs concitoyens pour leur octroyer des droits à construire sur de nouvelles parcelles et ils ont beaucoup de mal à freiner l'extension urbaine. Transférer le pouvoir de l'extension urbaine à un autre niveau géographique s'avère absolument indispensable et ce transfert faciliterait d'ailleurs la tâche de nombreux maires. Dans les pays du nord de l'Europe, l'extension urbaine est encadrée et contrôlée à des niveaux s'apparentant à des régions, tels le Comté au Royaume Uni, le Pays aux Pays-Bas ou le Land

en Allemagne. Elle est donc décidée à un échelon qui regroupe bien plus de 100 000 habitants. L'une des conséquences visibles de cette situation est un urbanisme plus compact qu'en France.

Les documents d'urbanisme français définissent les *zones urbaines*, les *zones à urbaniser*, les *zones agricoles*, ainsi que les *zones naturelles* (forêt, autres espaces agricoles). Leur objectif est d'orienter l'urbanisation future, son extension et son renouvellement. Ils définissent les zones agricoles à défaut. Ils peuvent être révisés à tout instant, c'est-à-dire à chaque opportunité d'offre foncière ou d'activités. Les *Schémas de cohérence territoriale* (SCOT), dans la plupart des cas, donnent des indications, mais n'imposent pas suffisamment de contraintes aux documents communaux pour préserver réellement les espaces naturels, notamment les terres agricoles, du moins en rapport avec le niveau de contraintes du 21<sup>e</sup> siècle.

#### a) *Les politiques spécifiques de préservation des espaces agricoles : les Zones agricoles protégées (ZAP)*

La politique de protection des espaces agricoles français a débuté en 1999, avec la Loi d'orientation qui a initié la procédure des *Zones agricoles protégées* (ZAP). Celle-ci permet aux communes qui le souhaitent de définir un périmètre de protection de leurs espaces agricoles. Les espaces forestiers ne sont pas concernés, alors que les changements d'usage sont pourtant réversibles entre agriculture et forêt. Ces espaces agricoles protégés doivent être définis en cohérence avec les documents d'urbanisme existants. Ils ne remettent donc pas en cause, par exemple, les surfaces inscrites dans les *Zones AU* (à urbaniser) et les *Plans locaux d'urbanisme* (PLU), même si les surfaces ouvertes à l'urbanisation future sont surdimensionnées et portent sur des terres de grande qualité agronomique. Ni règle, ni contrainte ne sont données pour délimiter le périmètre de protection. Une commune n'est nullement tenue de zoner un périmètre conséquent par rapport à sa surface d'origine. Elle n'est pas obligée de protéger l'ensemble de ses terres

8 - L'application du *Règlement national d'urbanisme* (RNU) dans les communes non dotées de documents d'urbanisme, ne remet pas en cause le rôle prépondérant du maire.

agricoles à l'exception de celles qui pourraient correspondre aux besoins d'extension urbaine des dix ou quinze prochaines années. Enfin, les critères de qualité agronomique, de potentiel de stockage de carbone ou de réserve utile en eau ne sont pas davantage à prendre en compte que d'autres.

Le zonage est mis en place par arrêté préfectoral, suite à une enquête publique. Par parallélisme des formes, il peut donc est remis en cause après enquête publique. Presque dix ans après leur création, une dizaine de ZAP a été délimitée et une quarantaine serait en cours de définition. Quelques milliers d'hectares sont protégés sur plus de 28 millions d'hectares agricoles.

Si l'outil relève bien d'une dynamique locale, le faible nombre de ZAP créées prouve que la procédure n'est pas adaptée à la nouvelle problématique de préservation des terres agricoles. Les maires n'y ont pas recours car mettre en place ce zonage peut apparaître comme une limitation au développement des communes et à l'accueil de nouveaux habitants ou de nouvelles activités. C'est aussi indiquer à certains propriétaires que, contrairement à d'autres situés hors périmètre, ils ne peuvent plus espérer réaliser une plus-value foncière grâce au changement d'usage. Enfin, la fiscalité communale n'encourage pas cette politique puisque les recettes dépendent davantage de la taxe d'habitation, de la taxe foncière bâtie et de la taxe professionnelle.

Pour certains acteurs, l'existence d'une ZAP communale peut même constituer un argument afin de faciliter l'extension urbaine sous toutes ses formes dans le territoire non protégé : autrement dit, le mitage de l'espace rural et l'extension urbaine, c'est-à-dire des conséquences totalement opposées aux motivations de départ, pourraient se développer dans la partie non protégée. Les terres agricoles non protégées constituent la réserve foncière identifiée pour l'extension urbaine. Quel impact peut avoir une si faible protection au regard des besoins de biomasse et de capture du carbone ? Aucun.

### b) Les Périmètres de protection des espaces agricoles et naturels péri-urbains (PPEANP)

En 2005, un second instrument a été mis à la disposition des départements par la *Loi sur le développement des territoires ruraux*. Il s'agit des *Périmètres de protection des espaces agricoles et naturels péri-urbains* (PEANP<sup>9</sup>), également identifiés dans la loi comme des *Périmètres d'intervention*. Ces différentes appellations illustrent les perceptions diverses de ce Périmètre, entre préservation et aménagement comme si les deux points de vue étaient antinomiques.

Par rapport aux ZAP, l'intérêt des PPAENP est de proposer une protection des espaces agricoles et naturels : c'est-à-dire de prendre en compte l'ensemble des espaces aptes à produire de la biomasse et à stocker du carbone, ainsi que les éventuels changements d'usage réversibles entre agriculture et forêt et les différentes fonctions des espaces naturels. Leur autre intérêt est la solidité de la protection offerte puisque remettre en cause un zonage PPEANP exige de disposer d'un décret ministériel. Enfin, établir un programme d'action associé sur le territoire protégé oblige les parties prenantes à développer un projet : or, préserver un espace en vue de garder son potentiel de production de biomasse, de pompe à carbone et de puits de carbone constitue un programme d'action.

Néanmoins, ces périmètres ne peuvent être mis en place qu'avec l'accord des communes. Il faut alors se demander si celles-ci définiraient plus volontiers des *Zones agricoles protégées* ? Celles ayant délimité une ZAP peuvent souhaiter la « *solidifier* » et donc l'inscrire dans un PPEANP. Pour les autres, c'est-à-dire la quasi-totalité, les mêmes raisons que celles évoquées ci-dessus ont toute chance de les conduire à refuser également la dynamique départementale. À ce jour, quelques départements sont en cours d'élaboration de leurs périmètres. Les plus motivés mettent en place des démarches d'études et de concertation avec les élus afin de proposer des secteurs à enjeux et définir des zones à protéger. L'outil, tel qu'encadré par la loi, ne peut pas

9 - Ils étaient aussi dénommés *Périmètres d'aménagement des espaces naturels* (PAEN) dans le projet de loi.

être mis en place plus rapidement et les premiers périmètres n'ont donc pas encore vu le jour. Mais, à partir du moment où les communes doivent donner leur accord, l'outil ne devrait pas avoir beaucoup plus de succès que les ZAP.

Faute de contraintes fortes pour définir les surfaces à protéger, les procédures ZAP et PPEANP ne peuvent assurer une protection significative au plan national. Elles risquent de conduire à une protection en confetti de l'espace agricole. Elles pourraient même permettre à des élus d'afficher la préservation de quelques hectares agricoles afin de mieux « *consommer* » les espaces non protégés. Ainsi, la politique menée avec ces outils aurait des effets totalement opposés à l'objectif de départ. Toutefois, ce sont les seuls disponibles, même s'ils ne répondent manifestement pas aux enjeux. En fait, il ne revient pas aux communes d'assurer la préservation d'une ressource naturelle qui relève d'une politique agricole, environnementale, nationale et européenne. Face aux défis du 21<sup>e</sup> siècle, les politiques proposées en France pour préserver les espaces naturels, notamment agricoles, ne sont pas à la hauteur. Elles doivent être très rapidement revues sur de nouvelles bases.

### 2.3.2. Un Zonage généralisé et pérenne des espaces naturels, agricoles et forestiers

Protéger les espaces naturels constitue un enjeu mondial, européen et national. Les politiques doivent se développer aux mêmes échelons. Cet article n'analyse toutefois que la politique nationale, même si celle-ci doit s'intégrer dans une dynamique plus large.

Préserver les espaces naturels agricoles et forestiers ne constitue pas une compétence décentralisée, mais reste du ressort de l'État. La protection des espaces naturels non renouvelables, dont les usages offrent une certaine réversibilité (comme, par exemple, entre agriculture et forêt) relève de politiques nationales tant pour l'agriculture et la forêt que pour l'environnement. L'État est donc fondé à piloter la politique foncière des espaces naturels, agricoles, forestiers et d'autres natures.

Cette politique de préservation ne peut se faire sans, parallèlement, renouveler la politique de la ville en « *reconstruisant la ville sur la ville* », c'est-à-dire en recyclant le foncier artificialisé sur lui-même et en menant une densification raisonnée. Une contradiction majeure pourrait apparaître entre la nécessité de préserver les espaces naturels et celle de satisfaire la demande de logements. Pourtant, le choix ne peut se faire entre « *se loger aujourd'hui en consommant des terres naturelles* » et « *se nourrir demain* ». Ne pas protéger les espaces naturels reviendrait à faire porter un fardeau insupportable aux générations futures pour lutter contre le réchauffement climatique et satisfaire leur besoin de biomasse. Il faut donc à la fois préserver les ressources naturelles et offrir de bonnes conditions de logement dans les villes, les villages et les hameaux.

L'urbanisme est à revoir au sein même de la ville. L'enjeu est de faire face, au sein des espaces déjà urbanisés, à l'augmentation démographique, même limitée, sur les prochaines années. Pourquoi promouvoir de nouvelles formes architecturales offrant un habitat de qualité au sein de la ville serait-il plus difficile que de réaliser des prouesses en matière de nouvelles technologies ? Dans la mesure où la puissance publique organise le renouvellement urbain, délivre les droits à construire et intervient dans le financement des opérations d'aménagement, elle dispose de nombreux leviers. Faut-il craindre la pénurie foncière avec, en corollaire, une augmentation des prix du foncier urbain ? Tout dépend des mesures publiques, de la quantité de droits à construire délivrés et de leurs conditions d'attribution. Les promoteurs tiennent compte de ces contraintes, dans la mesure où ils sont préalablement prévenus et le prix du foncier urbain, résultant du compte à rebours, s'ajuste alors à la nouvelle donne, le temps que les propriétaires comprennent la nouvelle politique foncière. Il convient de gérer les droits à construire différemment à l'intérieur de la ville et d'accroître, fortement ou de manière modulée, les droits à construire dans les zones où la sous-densification n'a plus de raison d'être. De nouvelles politiques d'attribution des droits à construire dans la ville sont à mettre en œuvre. Elles doivent permettre



d'orienter les marchés fonciers urbains puisque les prix dépendent des droits affectés. De plus, il faut sans doute parfois favoriser le redécoupage des parcelles de propriété afin d'améliorer la qualité architecturale. Il faut répondre aux aspirations de la société en favorisant l'introduction des éléments de nature au sein de la ville en concevant des logements avec des balcons ou des terrasses éclairés par la lumière du jour et en favorisant l'accès aux territoires naturels. Il n'est plus question de faire la ville à la campagne, mais d'introduire « *la campagne à la ville* ».

Une politique de préservation n'a de sens que si elle est généralisée. Faute de protection généralisée des espaces naturels, la pression urbaine se reporte d'un territoire à l'autre : le blocage foncier ou l'absence de nouveaux droits à construire dans les centres urbains favorisent la péri-urbanisation vers des territoires où l'urbanisme peut être moins encadré. Sur le littoral, la protection de la bande des 100 mètres conduit à reporter la pression foncière péri-urbaine sur les espaces naturels se trouvant derrière celle-ci : en termes de pression foncière urbaine, la *Loi Littoral* ne fait que déplacer le phénomène. Protéger dans une ceinture péri-urbaine peut se traduire par un étalement au-delà de celle-ci.

Vu l'urgence à lutter contre le réchauffement climatique et assurer les besoins de biomasse, ainsi que la quasi-impossibilité de ramener les sols artificialisés à un usage naturel, il faut préserver le maximum d'espaces agricoles et naturels pour les générations futures et ce durablement, c'est-à-dire au-delà des échéances des documents d'urbanisme. Mais comment définir ces espaces naturels à protéger ? Il faut être simple et pratique. Il serait fastidieux et très long d'opérer un zonage sur la base des qualités agronomiques des sols (potentiels de réserve utile en eau et de stockage de carbone, richesse en éléments minéraux) et du potentiel de richesse biologique. Mieux vaut les définir comme les espaces « *non urbains* » d'aujourd'hui, au sens des documents d'urbanisme : c'est-à-dire, pour les communes dotées de documents d'urbanisme, tous les espaces exclus des zones urbaines des *Plans locaux d'urbanisme* (PLU), des *Plans d'occupation des sols* (POS) et des cartes communales. Dans la

mesure où les espaces à urbaniser des zones AU des PLU ou NA des POS, voire des cartes communales sont surdimensionnés et correspondent à plusieurs années d'extension urbaine, il faudrait également les inclure dans les espaces naturels protégés et ce d'autant qu'ils correspondent souvent à d'excellentes terres agricoles. Quant aux communes non dotées de documents d'urbanisme, tous les espaces non urbanisés seraient de fait protégés.

Les emprises sur les terres agricoles, quelles qu'elles soient, seraient gérées par une Commission départementale, voire régionale. Le zonage des terres protégées s'imposerait aux documents d'urbanisme. Il ne serait évidemment pas question de fixer un caractère immuable au territoire urbain. Mais avant d'ouvrir à l'urbanisation et à l'artificialisation, il reviendrait aux communes et aux autres entités ayant un projet de négocier avec la Commission. Tous les éléments à considérer devraient être abordés : superficies constructibles disponibles, perspectives d'augmentation des besoins de constructions, densification possible, recyclage de friches urbaines, opportunité des implantations au regard des réseaux, qualité des terres agricoles, des productions, des espaces naturels, coulées vertes, etc. Il est vraisemblable que les commissions se fixeraient rapidement une doctrine selon les zones et ceci allégerait considérablement le travail.

Il faut, par ailleurs, s'interroger sur la pertinence du niveau communal pour gérer l'urbanisme opérationnel. Nombre de propositions vont dans le sens de PLU intercommunaux et il apparaît effectivement souhaitable de concevoir l'urbanisme sur des périmètres géographiques plus larges. Ceci améliorerait la gestion du territoire en termes d'organisation des transports et d'implantation des activités économiques. Le partage de la fiscalité locale faciliterait cette gestion.

Cette proposition d'un zonage généralisé des terres agricoles est-elle utopique, voire impossible à mettre en place ? L'expérience du Québec prouve qu'une telle politique est opérationnelle. La *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles* y est appliquée depuis 1978. À partir du moment où une ville veut s'étendre, elle doit négocier les évolutions qu'elle souhaite avec une Commission

indépendante et en tenant compte de facteurs urbains (terres à urbaniser, friches urbaines et industrielles, zones peu denses, nature du projet, pression urbaine, etc.) mis en regard de la situation de l'agriculture et des terres agricoles. Il en va de même pour tous les projets d'équipement : l'État a, s'il le souhaite, la possibilité de soustraire à la procédure certains projets d'intérêt général, mais celle-ci n'est que très rarement mise en œuvre. Résultat : le Québec « *consomme* » 500 hectares par an de terres pour une population de 7 millions d'habitants : soit, au regard de la population, l'équivalent de 5 000 ha en France, alors que notre consommation actuelle est de 60 000 ha par an.

Une politique renouvelée de préservation des espaces naturels et forestiers permettrait aussi de mieux protéger les espaces déjà repérés comme remarquables et sensibles, tels les espaces littoraux, les Znieff, les Zico, les zones de captage d'eau, les périmètres sensibles aux risques naturels, les coupures vertes, la trame verte, etc. L'autre avantage serait de faire revenir le marché des terres agricoles et forestières à des niveaux cohérents avec l'économie des deux secteurs. Les terrains voués à changer d'usage suite à l'autorisation de la Commission devraient pouvoir être négociés à des prix agricoles, avec attribution d'indemnités afin de prendre en compte les frais de réinstallation et les autres charges liées à une vente imposée.

Enfin, ce zonage aurait également l'avantage de préciser les espaces voués aux loisirs. Il éviterait le mitage de l'espace agricole et forestier par le marché des espaces résidentiels et de loisirs. Il favoriserait la mise en œuvre des règles de protection et de gestion applicables aux espaces naturels et s'insérerait parfaitement dans une politique de lutte contre le réchauffement climatique et de valorisation de la biomasse.

### 2.3.3. Les politiques de compensation

La protection des forêts et des espaces à haute valeur biologique a conduit à développer des mesures de compensation, notamment dans les pays du nord de l'Europe et aujourd'hui, parfois, en France. L'artificialisation de terrains est soumise à la compensation de la perte de biodiversité, de

surface ou de potentiel forestier. Le principe est de compenser la disparition d'un espace riche en termes de faune, de flore ou d'espaces forestiers par la reconstitution d'un espace équivalent. Cette compensation est souvent le fruit de négociations. Elle peut se traduire par la plantation de bois ou la reconstitution de biotopes sur deux, voire trois ou même dix hectares boisés ou de nature contre le droit d'artificialiser un hectare.

Compte tenu de la surface finie de la planète, ainsi que de l'extension continue et de la quasi irréversibilité des surfaces artificialisées, l'application de la compensation revient en fait à maintenir la surface des espaces de nature à haute valeur biologique ou le potentiel forestier au profit des surfaces urbanisées, mais au détriment des surfaces de terres agricoles. Ce dispositif a été conçu et défendu au moment où l'Europe devait gérer ses excédents de beurre ou de céréales. Il présuppose que les surfaces agricoles sont structurellement excédentaires par rapport aux besoins. L'intérêt de compenser la disparition d'espaces naturels reste certes valide car la démarche s'appuie sur le fait que le patrimoine naturel, remarquable et forestier ne doit pas être amputé, notamment pour des raisons de biodiversité. Mais il convient aussi de préserver les surfaces agricoles, notamment les terres de plaine et de plateau qui offrent de bonnes qualités agronomiques, et ce au regard des fonctions fondamentales qu'elles assurent en termes de production de biomasse et de capture du carbone : c'est-à-dire pour des raisons aussi importantes que celles justifiant la protection des espaces naturels remarquables et forestiers.

Les politiques de compensation au seul détriment des terres agricoles n'ont pas à se développer. La première orientation à prendre est bien celle de limiter au maximum l'extension urbaine, en incluant les infrastructures et tous les projets d'artificialisation, alors que la seconde est de préciser les principes des politiques de compensation.

Développer une nouvelle politique de compensation des espaces naturels intégrant les espaces agricoles revient à réfléchir à une politique de conservation d'un potentiel naturel, avec diminution des surfaces due à l'artificialisation. Il faut définir le « *potentiel naturel* » en sélectionnant

## Quel est le coût environnemental d'un bien naturel ?

Le coût environnemental d'un bien peut être appréhendé selon plusieurs approches.

- ◆ La valeur vénale des biens immobiliers acquis sur le marché environnemental\* constitue une première approche qui reflète le prix qu'une société est prête à payer afin de préserver un espace.
- ◆ Il peut aussi être appréhendé *via* sa valorisation économique. Il peut s'agir de la valeur capitalisée d'un revenu qu'un espace peut dégager grâce, par exemple, à sa fréquentation touristique et alors que l'accès en est payant.
- ◆ Il peut également être approché à partir de la valorisation des services rendus. Le pouvoir épurateur d'un espace naturel peut ainsi être valorisé au regard du coût d'une usine de traitement des eaux.
- ◆ Il est également envisageable de prendre en compte le point de vue des générations futures. Pour elles, la valeur actuelle d'un bien pourrait être égale à la valeur capitalisée des services qu'il rend, un €uro d'aujourd'hui ne vaut pas plus cher qu'un €uro dans cinquante ans et le service rendu dans un siècle a autant de valeur que celui rendu aujourd'hui. Cette optique est totalement opposée à celle des acteurs économiques pour qui l'horizon ne dépasse pas quelques années et qui attribuent une valeur supérieure à l'argent d'aujourd'hui par rapport à celui de demain. Cette logique implique aussi de s'entendre sur le terme envisagé (cinquante ans ? Un siècle ? Un millénaire ? Dix mille ans ?), de répertorier les services pris en compte (production de biomasse, capture et stockage de carbone, réserve de biodiversité, épuration de l'eau, gestion des inondations et des incendies, etc.) et d'évaluer le coût de chaque service rendu. La valeur environnementale d'un bien n'est plus la valorisation de droits d'usage comme sur les marchés fonciers, mais la capitalisation de la valeur des services rendus.

À titre d'exemple, on peut envisager le coût environnemental du potentiel de production de biomasse d'un hectare en prenant comme référence un hectare de terres agricoles produisant 90 quintaux de blé. La production alimentaire annuelle peut être valorisée sur la base de 90 quintaux à 20 €uros, soit 1 800 €uros. Capitalisée durant un siècle, cette somme atteint 180 000 €uros l'hectare et durant un millénaire, 1 800 000 €uros, soit 180 €uros le mètre carré. Ces estimations restent liées aux valeurs économiques d'aujourd'hui : si le prix du blé double, les estimations doublent. Mais une fois cette valeur environnementale « établie », qu'en faire ? Faut-il instaurer une taxe de 180 ou de 360 €uros le mètre carré ? Dans l'hypothèse absurde où tout terrain pourrait être acheté à « *un prix environnemental* » pour « *l'urbanisation* », il ne resterait alors plus d'espace naturel pour assurer les fonctions fondamentales de fournitures de biens agricoles, de bio-énergie ou de stockage de carbone. L'instauration d'une taxe n'empêcherait pas la destruction des biens naturels et n'apporterait aucune garantie aux générations futures. C'est une démonstration par l'absurde que les marchés fonciers doivent être bien segmentés et que l'ensemble des espaces de nature ne peut être mis sur le marché des terrains à bâtir.

Une autre approche peut avoir un sens : les générations futures étant intéressées à disposer du maximum de ressources naturelles, il serait possible de chercher à maintenir le potentiel de production et biologique. Pour ce, il conviendrait de compenser effectivement la perte de potentiel naturel due à l'artificialisation des sols en augmentant le potentiel des espaces naturels. La question se poserait alors des conditions dans lesquelles il est possible d'augmenter le potentiel naturel des espaces. Le coût financier de cette augmentation de potentiel serait à mettre à la charge de ceux qui *artificialisent* : ce serait le coût à payer pour une réelle compensation.

Il faut noter que la valeur environnementale, du point de vue des générations futures, n'a rien à voir avec la valeur vénale des biens échangés sur les marchés environnementaux qui se négocient à des valeurs comparables à celles des autres marchés fonciers.

\* Ici, le marché foncier environnemental est défini comme l'ensemble des achats de biens en vue d'objectifs environnementaux. Exemples : les acquisitions du Conservatoire du Littoral ou les achats des collectivités pour protéger la ressource en eau.

des critères caractérisant les sols et la biodiversité. Ceux-ci pourraient prendre en compte la réserve utile en eau des sols, à différentes profondeurs, les possibilités d'irrigation, la richesse en éléments minéraux, le potentiel de stockage de carbone et la richesse biologique.

Il convient de bien raisonner en termes de potentiel dans la mesure où il est possible d'améliorer les qualités d'un sol. Le problème est de savoir comment améliorer ce potentiel sur un certain nombre de critères. Comment modifier la réserve utile en eau d'un sol ou ses caractéristiques pédologiques ? À partir de quels autres sols ? À quel coût améliorer pour compenser la perte d'autres sols, sans perdre de potentiel global ? Autant de questions posées à la recherche.

Cette politique de compensation intégrant les sols agricoles au lieu de les exclure sera mise d'autant plus facilement en place que l'extension urbaine sera réduite et conduite sur des espaces de moindre potentiel agronomique et de biodiversité.

## CONCLUSION

Les espaces naturels, qui permettent le développement des végétaux et le stockage du carbone, sont indispensables à l'homme. Ils sont en quantité limitée et doivent être préservés au même titre que l'air, l'eau et la biodiversité. Il faut dès lors gérer au mieux l'opposition sols artificialisés / sols naturels

en considérant que la planète n'est qu'un petit jardin.

Afin de pouvoir, demain, manger et se loger, il faut dès aujourd'hui préserver le maximum d'espaces naturels, reconstruire la ville sur la ville et recycler le foncier artificialisé sur le foncier artificialisé. Il ne s'agit plus de mettre « *la ville à la campagne* » mais « *la campagne à la ville* ». Ne pas le faire reviendrait à transmettre une facture insupportable aux générations futures, mais également à nos enfants. La crise est déjà là.

Le « *Toujours plus* » n'est pas envisageable pour les espaces urbanisés. Les politiques foncières doivent être revues en conséquence. Répondre aux enjeux du 21<sup>e</sup> siècle suppose que l'usage de l'espace soit optimisé au regard des diverses fonctions qu'il assure. Pour ce faire, des politiques foncières renouvelées doivent être mises en place.

Les droits d'usage des espaces naturels, mais aussi des espaces urbains devront être mieux définis. Les marchés fonciers, qui sont des marchés de droits, s'en trouveront modifiés. En délimitant spatialement, les usages et les vocations, les interférences entre les différents marchés fonciers s'estomperont. La puissance publique étant celle qui définit les droits, a les atouts en main pour réussir une meilleure gestion des espaces tant naturels qu'urbains et pour gérer de manière durable le patrimoine national.