Colloque Orée 2011

Occupation et usages des sols : de la compétition à la conciliation

Le mercredi 16 novembre 2011
à la SAF- agriculteurs de France

Colloque animé par : Denis Cheissoux, journaliste France Inter

Les sols sont à la fois le support de l'aménagement des territoires, une ressource rare pour laquelle différents usages se retrouvent en compétition, et des écosystèmes dont le bon fonctionnement est indispensable à la préservation de la biodiversité et aux grands équilibres écologiques.
Soumise à de multiples pressions socio-économiques, politiques et environnementales, leur gestion constitue un enjeu de société majeur.
Afin de susciter le débat entre les acteurs publics et privés à toutes les échelles du territoire, Orée a souhaité mobiliser les experts et s'appuyer sur les témoignages de son réseau d'adhérents et de partenaires.

Introduction

- **Ghislaine Hierso**, présidente d'Orée et directrice auprès du directeur général adjoint de Veolia Environnement en charge des collectivités publiques et des affaires européennes.
- **Laurent Klein,** président de la SAF- agriculteurs de France. Présentation du Rapport 2011 de la SAF « Pour une nouvelle politique du foncier ».

Etat des lieux : Pressions sur les sols et pressions foncières

- **Daniel Nahon,** professeur à l'université Paul Cézanne et professeur honoraire de l'Institut Universitaire de France : Etat des lieux "scientifique" - "sol patrimoine, terre nourricière"
- **Sandrine Bélier**, députée européenne : Etat des lieux juridique et européen

Table ronde 1 : Compétition pour l'usage des sols et de leurs ressources : un défi socio-économique et environnemental
Président de la table ronde : **Bruno Lhoste,** *Directeur général d'Inddigo, Vice président entreprises d'Orée.*

- **Michel Trommetter,** Directeur de Recherche au laboratoire d'économie appliquée de l'INRA de Grenoble et chercheur associé au Département Economie de l'Ecole Polytechnique à Paris**.**
- **Marc Maury,** Directeur Développement Réseau & Actions Internationales Fédération des conservatoires d'espaces naturels (FCEN)
- **Francis Capelle,** agriculteur SAF - Agriculteurs de France
- **Emmanuel Mony** Président de l'Unep-les entreprises du paysage et de l'Elca (Association européenne des entreprises du paysage)
- **Jean-Marc Valet**, PDG de Geocarta

Table-ronde 2 : Quelle appropriation pour quels usages ?
Présidente de la table ronde : **Patricia Savin**, *avocate associée au Cabinet Savin Martinet Associés, secrétaire générale d'Orée.*

Guillaume Sainteny, président du rapport du Centre d'analyse stratégique *"Les aides publiques dommageables à la biodiversité"*
Jacques Weber, économiste et anthropologue, directeur de recherche au CIRAD
Grégoire Lejonc, coordinateur des politiques biodiversité de FNE
Marc Kaszynski, président de l'ADEF (Association des Études foncières) et directeur de l'Etablissement Public Foncier Nord Pas de Calais.
Alain Bentéjac, directeur général d'Artelia, président de Syntec Ingénierie

Projection exceptionnelle en avant première du film "La biodiversité, des clefs pour un débat" (sortie officielle début 2012)*
Une production Ligue Roc/INRA avec le soutien de la Fondation Nature et Découvertes et de Veolia Environnement.

Patrice Lepage, Délégué général de TerrEthique : *Synthèse des débats de la matinée*

Grand témoin **Luc Guyau** Président indépendant du conseil de l'Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture (FAO), co-fondateur de TerrEthique.

Conclusion **Gilles Bœuf**, président du MNHN. Synthèse des débats Ouverture sur les enjeux internationaux de l'année 2012 (forum mondial de l'eau, Rio + 20, CdB Biodiversité, Climat, Désertification...)

Problématique du colloque

Les sols sont à la fois le support de l'aménagement des territoires, une ressource rare pour laquelle différents usages se retrouvent en compétition, et des écosystèmes dont le bon fonctionnement est indispensable à la préservation de la biodiversité et aux grands équilibres écologiques. La notion d'empreinte environnementale illustre bien cette dépendance doublée d'une pression insoutenable à long terme : si l'on se réfère à l'empreinte calculée par le WWF, il faudrait actuellement 1,5 planète pour répondre à la consommation de l'humanité et absorber ses émissions de CO2, 3 planètes si l'ensemble de l'humanité vivait comme un habitant moyen de la France (WWF, 2010, Rapport Planète Vivante).

Dans le rapport 2010 sur l'Environnement en France, le service statistique du Ministère en charge de l'environnement souligne que l'évolution de l'occupation des sols montre une **persistance dans l'artificialisation de l'espace dans la continuité des tendances observées depuis 1990**. C'est-à-dire la perte de surfaces agricoles ou de milieux semi-naturels au profit de surfaces bâties, revêtues ou stabilisées (routes, voies ferrées, aires de stationnement…), d'espaces « verts » artificialisés (espaces verts urbains, équipements sportifs et de loisirs...), ou d'autres espaces non construits mais fortement modelés par l'activité humaine (chantiers, carrières, mines, décharges, etc.).

En métropole, les espaces artificialisés se sont accrus d'environ 3 % entre 2000 et 2006, soit 82 000 hectares, et occupent plus de 5 % du territoire en 2006. Le **processus continu et cumulatif d'étalement urbain**, selon les termes du Ministère, « assez mal maîtrisé » explique ce constat. Il se double de celui d'une fragmentation croissante des milieux semi-naturels, aggravant les conséquences en termes d'érosion de la biodiversité. En outre, l'extension urbaine diffuse et la localisation périphérique des zones d'activités, par les déplacements et donc les émissions supplémentaires de CO2 et d'autres polluants qu'elles induisent, ont également un effet dommageable sur l'environnement.

La base de données des permis de construire (Sitadel) fournit l'image de couronnes périurbaines grandissantes. Sur les 71 principales aires urbaines métropolitaines, la distance moyenne de construction neuve au centre de l'aire se monte à 13 km sur la période 2000-2008. L'influence de l'accroissement des réseaux routier et ferroviaire de large emprise est également notable, ce type d'occupation des sols a augmenté de 19% sur la période, la plus forte progression relative.

L'**accroissement des surfaces artificialisées se fait à 90 % aux dépens de terres agricoles**. Selon le Ministère en charge de l'agriculture, sur la période 2000-2009, la surface agricole utilisée (SAU) a diminué de 449 190 ha, l'équivalent de la moitié de la région Île-de-France. Par ailleurs, une étude récente met en avant que plus d'un tiers des surfaces agricoles artificialisées sur cette période sont des sols ayant les meilleures potentialités agronomiques (CGDD-SOeS, 2011, « L'artificialisation des sols s'opère aux dépens des terres agricoles », Le Point Sur, n° 75).

Certains espaces ont une sensibilité particulière à la dynamique d'artificialisation du fait de leur richesse écologique et paysagère, des fortes densités de population déjà installées ou bien des risques pesant sur les populations présentes. À ce titre, **le littoral est soumis à forte pression**. Particulièrement riche sur le plan naturel, il présente actuellement une densité de population environ 2,5 fois plus importante que la densité métropolitaine et un nombre de m² construit par habitant trois fois supérieur à la moyenne nationale en 2006.

L'**artificialisation dans les zones inondables** est également une source de préoccupation : de 1999 à 2006, l'augmentation du nombre de logements y atteint 8 %, soit le même taux que celui enregistré en dehors de ces zones à risque. Par ailleurs, l'imperméabilisation de la couverture des sols (habitat, bitume, etc.) amplifie les phénomènes de ruissellement augmentant de ce fait le niveau des crues, les risques d'inondation et l'intensité érosive (cf. Travaux d'Orée sur la gestion des risques liés à l'environnement : Guide interactif pour les PME/PMI http://risques-environnementaux.oree.org, et Groupe de travail dédié aux collectivités territoriales créée en 2011 incluant les enjeux de santé environnementale, des risques majeurs naturels et technologiques, ainsi que l'adaptation au changement climatique).

Dans les DOM, les espaces naturels, relativement plus importants, en particulier les surfaces boisées, supportent en grande partie l'extension des surfaces artificialisées. Par ailleurs, les espaces artificialisés se trouvent pour une grande part près du littoral. La Guadeloupe, la Martinique et la Réunion ont un taux d'artificialisation supérieur à celui de la métropole (11 % en 2006), du fait d'une forte densité de population. C'est en Guyane que la part des surfaces artificialisées augmente le plus. (cf. CGDD-SOeS, 2011, « L'occupation des sols dans les départements d'outre mer », Le Point Sur, n° 82).

Les espaces naturels reculent aussi au profit de surfaces agricoles. La notion de « semi-artificialisation » désigne la réduction de l'abondance de certaines composantes de l'habitat sous l'effet de divers facteurs (pollution, introduction d'espèces...) ou la réduction de la diversité des espèces (voire de la diversité au sein d'une population d'espèce). Depuis le début des années 1950, le changement d'utilisation des terres et la modification des pratiques agricoles vers une plus forte intensification ont notamment entraîné une réduction de l'hétérogénéité et de la complexité des écosystèmes agricoles et forestiers. (cf. Travaux d'Orée sur la biodiversité : Groupe de travail « biodiversité et économie », participation aux instances internationales et nationales notamment à la constitution

de « Business and Biodiversity Councils » en lien avec le Secrétariat de la Convention des Nations Unies sur la Diversité Biologique et au Comité de suivie de la Stratégie nationale pour la biodiversité en France)

Au-delà de la compétition pour l'espace disponible, la **préservation de la qualité des sols** est un enjeu insuffisamment pris en compte. Les sols constituent des écosystèmes dont le fonctionnement est nécessaire non seulement à la production de biens alimentaires et de matières premières diverses (combustible, matériaux de construction…), mais également à la régulation du climat (cf. Colloque Orée 2009 « Biodiversité et climat avant et après Copenhague »), des maladies, des flux et de la qualité de l'eau, sans oublier leur rôle primordial dans les enjeux culturels et de cadre de vie liés à certains paysages et terroirs.

La teneur en carbone organique des sols est un bon indicateur du niveau d'exploitation du sol et de son état de conservation (calculée à partir de tous les composés du carbone, ce qui inclut les résidus de végétation non encore décomposés, la faune du sol et l'humus). Les sols français auraient perdu 53 millions de tonnes de carbone sur la période entre 1990-1995 et 1999-2004, soit 1,7 % de leur stock estimé. Ce déstockage serait de l'ordre de 6 millions de tonnes de carbone par an. Il serait imputable en grande partie au changement d'occupation des sols (transition de prairie vers des cultures annuelles ; transition de terre arable en terrain imperméabilisé, etc.) et à l'évolution des pratiques agricoles vers leur intensification (approfondissement du travail du sol, chaulage, etc.). (cf. IFEN, 2007, Le stock de carbone dans les sols agricoles diminue, Le 4 pages, 121).

Le rapport 2010 sur l'Environnement en France remarque en outre que **les sols et les eaux souterraines françaises présentent un degré de pollution relativement élevé**. Cette contamination est en particulier à relier au trafic routier longtemps responsable de l'essentiel de la pollution anthropique au plomb. Le phosphore est également très présent dans l'espace agricole en général du fait de l'accumulation des engrais. Le cuivre se concentre, quant à lui, dans les zones viticoles suite à l'application régulière de sulfate de cuivre.

Ce constat fait écho au récent « Rapport d'information sur l'application du droit communautaire de l'environnement », dirigé par Fabienne Keller, qui pointe diverses entorses vis-à-vis du droit communautaire de l'environnement, notamment sur la Directive cadre sur l'eau, et fait peser de lourdes sanctions financières (235 millions d'euros).

La compétition pour l'usage des sols et de leurs ressources intègre rarement les effets induits sur les écosystèmes (externalités environnementales). **La concurrence entre bénéficiaires directs de l'usage des sols, cache un deuxième niveau de concurrence entre ces usagers directes et ceux qui dépendent du maintien des services tirés de leurs écosystèmes**, que ce soit des acteurs privés tel que celui qui dépend de la disponibilité et de la qualité des ressources en eau en aval, la communauté locale qui dépend du maintien de la qualité du terroir, voire la communauté globale qui dépend du stockage de gaz à effet de serre ou les générations futures dépendantes du maintien à long terme de la capacité productive du sol.

Ecosystèmes clés pour l'équilibre écologique, menacés par les choix et comportement des acteurs socioéconomiques, les sols sont un **bien commun insuffisamment protégé**. La création d'une Directive européenne sur les sols, complémentaire à celles sur l'air et l'eau, un combat cher à Sandrine Bélier, a été maintes fois évoqué mais pas encore concrétisé du fait du blocage de plusieurs états membres dont la France (cf. Compte-rendu du Café Orée « Le sol socle de la biodiversité, un patrimoine vulnérable et méconnu » de février 2010).

La **part de contraintes réglementaires et/ou de mécanismes de marché** nécessaires à la régulation de cette concurrence pour l'occupation et l'usage des sols est à débattre en fonction des échelles considérées et des situations propres à chaque territoire. Parmi les initiatives à encourager citons le Décret de la loi sur l'eau, remaniée à la faveur du Grenelle II, adopté cet été qui permet aux communes de taxer les surfaces imperméabilisés. Ce nouveau dispositif fiscal fait payer aux propriétaires de ces surfaces une partie des externalités environnementales puisqu'il permettra de financer la dépense que les communes consacrent au renforcement de leur réseau pour traiter les eaux de pluie, des frais estimés à 1 milliard d'euros. L'intérêt d'une telle taxe avait déjà été soulevé dans le cadre d'une étude de cas Orée - Veolia Environnement sur les interactions entre la biodiversité et la gestion d'une station d'épuration de la ville de Berlin (Gonzalez, G., Houdet, J., 2009. Accounting for biodiversity and ecosystem services from a management accounting perspective. Integrating biodiversity into business strategies at a wastewater treatment plant in Berlin).

Les conflits entre usages peuvent également être réglés par des **accords volontaires**. On connait en particulier le cas de Vittel contractualisant avec les activités, en particulier agricoles, installées sur le bassin versant de sa source afin d'en préserver la qualité. Nestlé Waters a d'ailleurs obtenu en 2010 le prix de la « Meilleure gestion de site » dans la catégorie Biodiversité et Entreprises des Prix Entreprises et Environnement (Concours organisé tous les ans par Orée pour le compte du Ministère en charge de l'environnement et de l'Ademe, en partenariat avec le Crédit Coopératif).

De manière plus générale, la conciliation entre différents types de dépendance vis-à-vis des sols passe par une **évolution dans l'approche du territoire : d'une séparation des espaces, dédiés à une fonction (urbain, rural, espaces naturels), à la prise en compte de l'interdépendance entre ces fonctions dans une perspective d'écologie industrielle et territoriale** (cf. travaux d'Orée sur l'écologie industrielle et territoriale : groupe de travail

« parcs d'activités et écologie industrielle », site internet dédié aux méthodes et outils d'écologie industrielle http://www.comethe.org). Cela bouscule la question de l'échelle pertinente d'analyse d'un territoire pour assurer l'équilibre et les continuités entre les différentes vocations (exemple de Rennes Métropole : cf dernier numéro de la Revue Durable) ; et pousse à intégrer continuités et infrastructures écologiques dans les schémas d'aménagement et les documents d'urbanisme (SCOT, SDAU, SRCE, PLU…) en lien avec le plan Nature en ville et le déploiement de la trame verte et bleue (cf. par exemple la conférence « Intégrer la biodiversité dans les PLU » organisée en octobre par ETD et le Ministère de l'environnement).

Enfin ces enjeux ne sauraient être considérés sans être **mis en perspective avec des enjeux globaux majeurs** tels que l'accès aux ressources alimentaires, à l'accaparement des terres, la lutte contre les inégalités sociales et la pauvreté, les enjeux de santé liés à l'environnement, et bien évidemment les Convention des Nations Unies sur la Diversité Biologique, le Changement Climatique et la lutte contre la désertification. Rappelons que se tiendra fin 2011 à Durban la 17ème Conférence des Parties signataires du Protocole de Kyoto (28 nov. – 11 déc.) et en 2012, le 6ème Forum Mondial de l'eau à Marseille (12-17 mars), RIO+20 (20-22 juin), la 11ème Conférence des Parties signataires de la Convention sur la Diversité Biologique à Hyderabad (17-19 Octobre).

Quelques références bibliographiques

- Hors série Veolia/Valeurs Vertes « *Patrimoine sols, préserver et valoriser ses ressources : un enjeu mondial ».*
- Rapport 2011 de la SAF « *Pour une nouvelle politique du foncier ! De l'approche patrimoniale à la stratégie d'entreprise* », 16 juin 2011.
- Rapport du CAS « *Les aides publiques dommageables à la biodiversité* », 21 octobre 2011, présidé par Guillaume Sainteny.
- Le point du CGDD : Le point sur n°89 – juin 2011 « *L'occupation des sols dans les départements d'outre-mer* » ; Le point sur n°75 – février 2011 « *L'artificialisation des sols s'opère aux dépens des terres agricoles » ;* Le point sur n°10 – avril 2009 « *La France vue par Corinne Land Cover, outil européen de suivi de l'occupation des sols* »
- Revue Etudes Foncières n°152, Dossier spécial « Biodiversité et foncier »
- Guide méthodologique « *Pollution des sols et aménagement urbain* » - MEDDTL/Ademe
- Ouvrage « *Gouvernance des biens communs - Pour une nouvelle approche des ressources naturelles* » - Elinor Ostrom
- Ouvrage « *Humanité et biodiversité, manifeste pour une nouvelle alliance* »
- Fiche-clé n°1 – avril 2011 – de la FRB « Sols vivants, la face cachée de la biodiversité »

Retrouvez le compte-rendu, les vidéos des intervenants, ainsi que la note bibliographique complète sur le site Orée : www.oree.org

Association Orée : http://www.oree.org/*Site en anglais : http://www.oree.org/en Site en espagnol : http://www.oree.org/es*
Site écologie industrielle http://www.comethe.org/
Guide interactif des risques environnementaux : http://risques-environnementaux.oree.org/
Plateforme éco-conception : http://ecoconception.oree.org/

Avec le soutien de