



ENVIRONNEMENT
TERRITOIRES
AUTOROUTES
ET MER

Comité National de la Biodiversité

"politiques de la biodiversité et territoires"

20 mars 2019

Compte-rendu de la délégation CFDT

Participaient à cette réunion :

- pour la CFDT : Magali Perex

1 - Introduction (Agnès LANGEVINE)

Un avis est à produire pour le plénier de juin pour être ensuite abordé lors du comité interministériel biodiversité. La question de l'artificialisation trouve un écho dans la crise des gilets jaunes, celle du logement et les travaux en cours autour du DA/UP.

2 - État des lieux de l'artificialisation, notions de consommation de l'espace

L'administration indique que l'objectif de zéro artificialisation nette était un des objectifs de campagne du président Macron et a été réaffirmé en tant que tel lors du salon de l'agriculture. Le constat est fait de données foisonnantes en la matière dont on ne peut tirer un constat clair. L'artificialisation n'est pas corrélée à l'évolution de la population ou à celle du PIB. Le travail principal à réaliser est sur le logement. Elle signale qu'au sein de certaines zones géographiques, il y a une conscience de la rareté des sols. Il n'y a, par contre, pas cette conscience au sein des espaces ruraux et peu urbanisés/peu denses et même une hausse considérable de la consommation d'espaces même si cela semble avoir ralenti à cause de la crise de 2009.

Action 6: l'administration indique que depuis 2006 des travaux sur l'artificialisation ont eu lieu. Elle ajoute qu'il y a une nécessité de faire le bilan, une évaluation de l'efficacité des mesures existantes. Il y a eu 10 ans entre l'élaboration des documents de planification et leur mise en application.

Une étude du CGEDD a été lancée sur le sujet, un point sera fait en été à la commission et le document final sera rendu en novembre. Cette étude soulignera quels sont les déterminants pour les acteurs sur le terrain en faveur d'une baisse de l'artificialisation.

Action 7 et 10 : l'administration signale que la commission aura une première vision incomplète en été mais cela mettra 2 à 3 ans pour que ce soit consolidé. L'artificialisation n'a pas de définition unique. Elle peut être l'imperméabilisation ou la dénaturation (qui est un sous-ensemble de la dynamique d'artificialisation).

La principale difficulté actuelle concerne le financement car il y a l'obligation de publier les résultats sur un portail.

Plusieurs établissements publics travaillent actuellement sur le sujet : l'IGN, le CEREMA, l'IRSTEA...

Le dispositif mesure le niveau national à 1 pour mille.

Action 8 : l'administration rappelle qu'elle a déjà été faite par le biais de la loi ELAN. L'article du code de l'urbanisme a été complété.

Action 9 : la mise en œuvre est lancée et l'instruction du préfet est déjà écrite et en cours de signature pour les services déconcentrés. Cela va évoluer au fur et à mesure de la situation.

Action 10 : il y a une nécessité de se fixer des objectifs chiffrés après un travail sur des scénarios partagés faits par France Stratégie à partir de 1 à 2 ans en arrière pour avoir, à la fin de l'année, un prospectif sur les 10/20/30 prochaines années, comme cela a été fait pour le climat. Cela prendra un à deux ans.

Action 11 : elle concerne l'objectif concret de zéro artificialisation nette allant vers une désartificialisation. Des projets exemplaires de renaturation seront d'ailleurs menés pour 2019-2020 et un appel à projet ADEME/Agence de l'Eau est en cours.

Action 12 : elle concerne l'aménagement commercial. Ce n'est pas le secteur le plus gourmand en terme d'artificialisation mais il consomme systématiquement de la mauvaise façon. Il est préconisé de changer de modèle (en adoptant par exemple le commerce de centre-ville) et de limiter l'étalement urbain (certaines mesures ont déjà été prises et certaines sont à venir d'ici la fin de l'année).

Action 13 : des groupes de travail partenariaux sont à créer pour qu'émergent des idées nouvelles. Un avis de diagnostic du Comité pour l'Économie Verte (CEV) est en cours d'élaboration.

Les membres de la commission indiquent que, les infrastructures de transport et de logistique étant de grandes consommatrices de terrains comme l'indique notamment les travaux du CEREMA, un moyen efficace de lutter efficacement et rapidement contre l'artificialisation des sols serait d'agir sur celles-ci via des mesures intégrées au sein du Projet Loi de Finances 2020. Ils rappellent qu'elles sont contraintes à une obligation de franchissement ce qui devrait être intégré dans les SRADDET et leur être soumis de manière contraignante.

Ils exhortent l'État et donc les préfets à réellement appliquer ses moyens d'obligations contre les maires notamment qui devraient se substituer à l'application des SCOT et PLUI qui, bien qu'encore jeunes et ayant pris du retard dans leur élaboration, pourraient, s'ils étaient remaniés, permettre d'obtenir des données amenant à un maillage efficace de l'ensemble du territoire notamment en matière de consommations foncières, Et ce, d'autant que c'est une obligation que d'appliquer les directives de l'État.

Ils soulignent néanmoins que la lutte contre l'artificialisation ne fait l'objet que de quelques lignes dans l'ensemble des documents du SRADDET distribués lors des comités régionaux ne lui assurant pas une réelle visibilité. Une des façons d'assurer de la visibilité au SRADDET pourrait être, selon eux, de valoriser les entreprises réalisant un travail sur la biodiversité au sein de leur patrimoine immobilier.

Les membres de la commission s'inquiètent de la concurrence grandissante entre régions amenant à une artificialisation galopante, chaque maire souhaitant avoir sa zone commerciale pourvoyeuse de consommation et d'emplois. Ils ajoutent que la loi Pinel (octroyant des aides

fiscales aux constructions sur terrains neufs) est en totale contradiction avec la loi biodiversité et qu'un travail fiscal pourrait être mené à ce propos sur la taxe d'aménagement.

Tous s'accordent à dire que le suivi de l'étude et de la lutte contre l'artificialisation devra se poursuivre au delà du CNB de juin.

Les membres de la commission soulignent qu'un arbitrage de la DGITM est attendu pour dans 6 mois concernant l'artificialisation et s'interroge sur ce que fait la DGALN .

Les membres de la commission s'offusquent enfin du fait qu'il n'y ait pas de données sur les outre-mers alors même que la loi que l'on s'apprête à voter va s'y appliquer et souligne leur contribution à venir sur les SCOT.

L'administration est d'accord pour que les membres de la commission continuent à être informés régulièrement de l'avancée des mesures pour lutter contre l'artificialisation. Elle reconnaît que la progression sur le sujet est lente mais précise que les objectifs sont fixés pour dans 10 ans en adoptant une démarche similaire à celle adoptée pour le climat. Pour cela, elle va s'appuyer sur une étude du CGEDD qui, à partir d'études de cas non exhaustifs, va aller chercher les déterminants et ce qui a manqué, jusqu'alors, en matière de lutte contre l'artificialisation.

Concernant les instructions des préfets aux maires, l'administration pointe le problème posé par la politique publique en matière d'environnement qui est transversale et qui bute contre les contraintes de temps de service.

Enfin, sur la coercition en matière d'infrastructures, elle pointe la difficulté légale pour intervenir sur du logistique contrairement au commercial. Elle annonce qu'un groupe miroir à l'action de France Stratégie sera mis en place d'ici une semaine.

3 - Quel rôle de la planification dans la lutte contre la consommation de l'espace ? Quel rôle des politiques de préservation de la biodiversité dans la lutte contre la consommation de l'espace ? (Guillaume Sainteny)

Guillaume Sainteny explique que la France fait face à un recul des statuts d'espaces protégés, à un déclin de la politique du paysage, à un déclin du patrimoine culturel. Ces déclins cumulés préfigurent un recul par rapport au Grenelle de l'environnement, une détérioration du rôle des ABF (Architectes des Bâtiments de France) figurant une nécessité de travail en commun avec les ministères de la Culture, de l'Agriculture et de l'Économie. Cela préfigure également une aberration qui est la suppression des sites inscrits en raison de leur dégradation alors que c'est du devoir de l'État que de les maintenir en état.

Il apparaît comme évident que l'Agriculture a un rôle à jouer en matière de lutte contre l'artificialisation mais il est également souligné que l'on fait face à une taxation accrue des espaces naturels, notamment agricoles, dont le prix à l'hectare est faible et ne permet pas une grande rentabilité. La non-rentabilité des terres non-cultivées apparaît également comme un problème à ce niveau-là.

Il apparaît que la réforme de 2017 pour le PLF 2018 à adopter des mesures incitant à l'artificialisation où le climatique est moins taxé que le foncier.

Le débat du président avec les intellectuels, le 18 mars dernier, portait sur une diminution de la taxation du capital productif, une réorientation des financements privés vers la transition écologique et solidaire et une taxation des externalités négatives. Sur le plan fiscal et économique, cette réforme serait à contre courant et incohérente. En effet, l'agriculture et la

sylviculture sont, par contraintes professionnelles, très connectés. De plus, le fait de taxer les externalités est contraire à l'attribution d'aides écologiques. Cela revient à taxer la terre qui produit des externalités positives. Le problème de la non-rentabilité des terres non cultivées se pose car il devient plus intéressant pour les agriculteurs de ne pas posséder les terres qu'ils cultivent.

Pour Guillaume Sainteny, il paraît aberrant que la loi PLF/PLFSS 2018 n'ait pas d'impact environnemental.

La présentation questionne ensuite le besoin de nouveaux logements, Il apparaît en effet que cette assertion repose sur un rapport de l'Abbé Pierre qui statuait davantage sur le mal logement que sur le =non-logement . De plus, ce chiffre est à mettre en rapport avec le taux de vacance immobilière de l'ordre de 10,5 % ce qui représente des infrastructures sous utilisées et du capital mal employé.

Il est à noter que la crise des gilets jaunes est basée sur une sous estimation des frais d'entretien et de trajets des citoyens partis vivre en province. Cette crise a, comme qui dirait, été subventionnée par l'État. Il faudrait faire basculer les aides aux logements neufs pour la rénovation des logements anciens.

L'ANAH a effectué un changement de politique en donnant des aides aux propriétaires occupants plutôt qu'aux bailleurs mais il n'y a pas eu de révision de la fiscalité locative à la baisse pour les aider.

L'échec de la rénovation de l'ancien est à mettre sur le compte de deux directives européennes non-appliquées empêchant l'essor d'un business model de la rénovation thermique et empêchant la taxation de la plus-value immobilière et des revenus locatifs.

CFDT : Il apparaît que la solution la plus logique serait, non pas d'inventer de nouvelle taxe, mais d'appliquer strictement celles qui existent déjà mais sont facultatives. Nous souhaitons, pour gagner du temps, que les questions de fiscalités vertes soient traités, en priorité, au sein du CEV mais pour des raisons de justice sociale, souhaitons un suivi et une évaluation de l'existant.

Au titre de la lutte contre les ghettos sociaux, 20 à 30 % de logements sociaux sont réclamés, non pas par ville mais dans chaque nouvelle construction. Les bailleurs sociaux et les maires doivent arrêter de Construire en étalement.

Le rapport de la cour des comptes de 2017 sur le sujet tirait de bonnes conclusions même si la lutte contre l'artificialisation n'était pas son objectif premier.

La France ne peut se prémunir de réaliser, chaque fois, des études d'impact, même sur les petits projets affectant une zone sensible.

Elle est d'ailleurs sous le coup d'une mise en demeure de l'union européenne sur le sujet.

Il faut renforcer la planification régionale et permettre un foncier économique à échelon supra-communal. France Domaine commence d'ailleurs à prendre en compte l'artificialisation et défend l'intérêt de l'Etat mais empêche la récupération de friches .

• **Comment concilier les enjeux de biodiversité et la conservation des sols agricoles ?**

La PAC n'a pas d'impact sur le prix du foncier rural car la force de travail est vendue en même temps que le terrain sur laquelle elle est exercée.

On peut se demander pourquoi on attribuerait une priorité aux énergies renouvelables artificialisantes plutôt qu'à la rénovation. Cela créerait une baisse des dépenses contraintes et diminuerait la balance commerciale française.

Guillaume Sainteny est grandement partisan du VSD qui est efficace s'il est mis en place mais indique qu'il faut trouver le bon taux d'équilibre. Une intervention est prévue en CEV avec une circulaire en préparation. Il faut voir s'il y a une possibilité de rendre cet élément obligatoire sans violer les collectivités.

Une aide aux pays verdissants du type de celle versée au Portugal ou au Brésil pourrait être une piste intéressante.

Il y a un principe d'égalité devant l'impôt et la taxation publique.

Il est indiqué que la définition de l'artificialisation peut être multiple ; imperméabilisation, artificialisation ou anthropisation des milieux.

Il est noté qu'il faut avoir des objectifs quantitatifs et qualitatifs en termes de lutte contre l'artificialisation des sols mais que la mission est compliquée au vu des données manquantes avec le recoupement du cadastre CEREMA. L'action 7 sera basée sur ces données.

Il apparaît aussi que l'occupation du territoire ne montre pas son exploitation en terme d'artificialisation ce qui pose problème.

Pour lutter contre l'artificialisation, les principales mesures politiques consistent en une planification restrictive via les documents d'urbanisme, et une fiscalité particulière.

Cependant, il semblerait que la planification restrictive soit contrecarrée par la compétition entre collectivités alors même que l'offre de foncier reste un outil majeur d'attractivité quand il n'y a pas de dynamisme économique ou démographique par ailleurs.

La construction dense coûte moins cher que la construction non dense pour le logement.

Il faut prendre en compte que pour la requalification des zones artificialisées, c'est de l'argent public qu'on utilise et peu d'argent privé.

Un intervenant demande à avoir une évaluation des espaces consommés et de ceux artificialisés par le biais de Natura 2000 et des trames verte et bleue.

L'administration répond que Natura 2000 a eu des effets très positifs au niveau intercommunal même s'il est à noter que la consommation de terres s'est déplacée d'autant ; Une analyse par les trames vertes et bleue n'a, par contre, jamais été menée dans ce cadre .

Il est souligné que les espaces protégés peuvent être des vecteurs de consommation périphérique par le biais de l'éco-tourisme comme on peut le voir avec le cas des parcs nationaux.

Un intervenant demande une analyse croisée des périphéries des 15 plus grandes métropoles avec une étude portant également sur le péri-urbain. Il rappelle également que les SCOT ne sont que le reflet de la compétition entre les territoires. Il évoque les contrats de réciprocité

entre les villes rurales, les lieux de loisirs, et les métropoles riches qui fréquentent ces zones en vacances car les zones avec le plus d'ingénierie sont celles qui s'en sortent le mieux.

La question de la réversibilité est également évoquée et de son passage dans les SCO : la réversibilité technique, financière, et ce qui se fait dans la pratique à savoir très peu de cas de réversibilité réelle. Il est indiqué que la question de la réversibilité des équipements urbains doit être creusée et dans cette optique, les travaux actuels de l'université de Lorraine avec des expérimentations sont très suivis.

Un représentant des mines souligne le caractère réversible de ce type d'exploitation. Un autre pointe du doigt le modèle utilisé lors de la cession du port autonome de Strasbourg ou le contrat liait la vente des locaux avec la remise en état et la dépollution des lieux.

Un intervenant souligne la nécessité de connaître l'état initial de référence du sol exploité. Un intervenant pointe la nécessité d'un rapport coût/bénéfices pour l'environnement à l'aide d'un outil efficace et pertinent.

- **Quelle application de la séquence Eviter-réduire-compenser à l'artificialisation ?**

L'application de l'ERC (Eviter-Réduire-Compenser) aux plans programmes paraît difficile sur le long terme.

Il semble important de prioriser les dépenses les plus dommageables et ensuite de réaliser un moratoire sur les infrastructures routières.

Un outil de suivi de la fragmentation du territoire donne des espoirs d'obtenir des données sur la pertinence de l'ERC appliquer à la biodiversité.

Les membres de la commission soulignent qu'il est important de considérer le fait que la séquence ERC consomme de l'espace et adopte donc une approche contraire à une limitation de l'artificialisation.

3. Présentation des travaux en cours et premiers résultats

- **Rappel des engagements du plan biodiversité et avancement des actions**
- **Travaux menés par les ministères (MTES et MCTRCT)**
- **Les travaux du CEV**
- **Les autres démarches thématiques**

Le CEV annonce avoir réalisé un état des lieux consensuel validé et être dans une phase de recommandations qui seront peut-être inclus dans le PLF. Ils insistent sur la pédagogie et privilégie un travail sur la fiscalité existante. Leur travaux seront mis à disposition de la commission via Alfresco.

Il est signalé que beaucoup de groupe de travail sur l'artificialisation sont en cours : un de la DHUP, un de la DGITM, un du CGDD sur la séquence ERC... Tous seront invités à une prochaine réunion du comité France Océan pour faire part de leur bilan sur le sujet. La commission s'inspirera de ses préconisations.

Les membres de la commission indiquent qu'au vu des implications juridiques, il faut davantage de monde que les membres du CEV pour travailler sur le sujet.

Le CEV donnera les premiers résultats de ses travaux en juin pour inverser les tendances « perverses » identifiées par le groupe de travail artificialisation. Les membres du comité soulignent qu'il faudrait que les régions « plantent » les élus quand ils ne respectent pas strictement les SCOT .

L'artificialisation nette ne peut se calculer qu'en mètres carrés selon les membres de la commission.

Les membres de la commission notent peu de volonté des services déconcentrés pour mettre en place la séquence ERC. Ils soulignent que l'AFB fait actuellement un inventaire des lieux à renaturer mais les membres de la commission soulignent que l'AFB n'est pas forcément mure pour s'emparer du sujet. Ils indiquent, par contre, que les DREAL ont été saisis pour territorialiser les actions du plan biodiversité.

Ainsi, le plan de travail suivant est soumis à la DEB :

- 1 - Identification des forces motrices défavorables(fiscalité/économie)/favorables (renaturation/protection)**
- 2 - Lien avec la politique du logement (rénovation, filière construction)**
- 3 - Planification/travail avec les préfets/ERC**
- 4 - Désartificialisation/rôle des infrastructures/renaturation/dépollution**