

COMITE NATIONAL DE LA BIODIVERSITÉ

VOTE ÉLECTRONIQUE DU 20 JANVIER 2020

DÉLIBÉRATION relative à l'objectif de zéro artificialisation nette des sols du Plan Biodiversité

DÉLIBÉRATION N°2019-08

Le Comité national de la biodiversité, s'exprimant dans le cadre de ses attributions :

Rappelle :

- que la feuille de route de la Commission européenne pour une Europe efficace dans l'utilisation des ressources (2011) fixe un objectif de « suppression d'ici à 2050 de toute augmentation nette de la surface de terre occupée » ;
- que la loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages reconnaît que les sols concourent à la constitution du patrimoine naturel de la Nation ;
- que le plan biodiversité du Gouvernement initié en juillet 2018, dont le CNB est chargé du suivi, définit, dans sa partie 1.3 l'objectif de « limiter la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers pour atteindre l'objectif de zéro artificialisation nette » et prévoit de définir l'horizon temporel pour atteindre l'objectif « zéro artificialisation nette » ;
- que le CNB sera associé à l'élaboration de la nouvelle stratégie nationale pour la biodiversité 2021-2030 qui devrait traiter de l'artificialisation des sols ;
- que, dans ce cadre, le présent avis ne traite pas de tous les aspects de l'artificialisation des sols ;

Prend note :

- des récentes décisions prises par le gouvernement et démarches engagées en faveur de la maîtrise de l'artificialisation, en particulier son instruction du 29 juillet 2019, le rapport élaboré par France Stratégie en juillet 2019 portant sur l'atteinte du « zéro artificialisation nette » et le rapport du comité pour l'économie verte relatif aux instruments incitatifs pour la maîtrise de l'artificialisation ;
- que l'UICN international a retenu la motion de lutte contre l'artificialisation des sols pour son Congrès mondial de 2020 à Marseille ;

Considérant :

- que les sols, éléments fondamentaux du fonctionnement des écosystèmes, sont supports de biodiversité et sont eux-mêmes un compartiment riche de cette biodiversité, qu'ils jouent un rôle majeur dans le fonctionnement hydrologique, notamment pour la régulation des inondations, la préservation de la qualité des eaux et l'atteinte du bon état des masses d'eau ;
- que les changements d'usage des terres et de la mer sont considérés comme la première cause de l'érosion de la biodiversité et que l'urbanisation constitue une part importante de ce phénomène du fait de la destruction et la fragmentation d'espaces naturels qu'elle engendre ;
- que le rythme de l'artificialisation des sols tel que mesuré à ce jour est considéré comme non soutenable, qu'il est, à ce jour, largement supérieur à la croissance démographique et économique en France métropolitaine, y compris dans des espaces caractérisés par une perte démographique, et semble non corrélé aux besoins dans de nombreux territoires ;
- que la consommation des terres agricoles constitue une préoccupation importante s'agissant de la capacité de production agricole, que les espaces agricoles extensifs, notamment les prairies permanentes, peuvent accueillir une biodiversité importante et fournissent des services écosystémiques (stockage en carbone, préservation des masses d'eau, préservation des paysages, etc.) qu'il convient de préserver comme le prévoit le plan biodiversité de juillet 2018 qui fixe en action 49 la promotion de l'agriculture de conservation des sols et en action 21 le développement de l'agroécologie au service de la biodiversité ;
- le lien de causalité entre l'artificialisation des sols et l'absence de rentabilité des espaces agricoles, naturels et forestiers après impôts du foncier non bâti en France ;
- que la maîtrise de l'artificialisation du territoire métropolitain et ultramarin implique d'agir sur un ensemble de leviers réglementaires et fiscaux touchant directement ou indirectement les politiques d'aménagement du territoire ;
- que les pouvoirs publics (Etat, collectivités territoriales, établissements publics d'aménagement et l'état) constituent les principaux porteurs de la transition vers le « zéro artificialisation nette », mais qu'il est également nécessaire d'impliquer l'ensemble de la société civile afin de partager largement les enjeux et les objectifs associés à l'artificialisation des sols.

Recommande :

1. que l'objectif de zéro artificialisation nette soit assorti d'un horizon temporel, d'un point de référence et de jalons intermédiaires, décliné à différentes échelles territoriales pertinentes, accompagné de moyens et d'outils nécessaires à sa mise en œuvre, comme au suivi périodique des résultats obtenus ;
2. qu'une définition scientifiquement et juridiquement claire et partagée de la notion d'artificialisation, en général, et de celle du zéro artificialisation nette en particulier, soit adoptée ; que les modalités de mesure graduées, fiables et cohérentes avec les définitions et l'organisation du suivi au niveau local et national en soient définies et qu'un indice de qualité des sols (rendant compte des fonctions écologiques qu'ils assurent) complète cette mesure, que ces réflexions distinguent des degrés d'artificialisation, intègrent les notions de désartificialisation et de renaturation des sols ;

3. que la mesure de l'artificialisation des sols et du respect de l'objectif de zéro artificialisation nette soit établie et accessible dans tous les territoires sous la responsabilité de l'Etat et de ses opérateurs (IGN, CEREMA, OFB, ANCT, etc.) ;
4. que les références techniques pour le maintien des sols en bon état de conservation, pour éviter l'étalement urbain et pour la réhabilitation des sols des espaces artificialisés soient développées, notamment dans le cadre de programmes de recherche scientifique, de cartographie des sols et de leur qualité ou d'opérations d'initiatives locales, notamment autour des solutions mobilisant une ingénierie écologique ;
5. pour une véritable politique publique associée à l'objectif « zéro artificialisation nette », que :
 - la séquence éviter, réduire, compenser, lorsqu'elle est déclinée pour les impacts sur la biodiversité au titre du Code de l'environnement, s'applique de façon stricte et exigeante aux impacts de l'artificialisation ;
 - à l'échelle régionale, soient identifiées et cartographiées les zones artificialisées, en particulier les friches industrielles et commerciales, qui pourraient être renaturées ou réaffectées à des activités économiques, en application de la démarche éviter, réduire, compenser, via des mesures de compensation environnementale, en s'assurant d'un réel gain en matière de biodiversité ;
 - soit mise en place une meilleure coordination et transversalité des politiques et de l'action publiques en lien avec la biodiversité, en cohérence avec les autres objectifs environnementaux, notamment ceux fixés par les Programmes Pluriannuels de l'énergie et en s'appuyant sur les stratégies régionales de la biodiversité (SRB) à l'échelle de chaque région ;
 - les outre-mer fassent l'objet d'une démarche de lutte contre l'artificialisation spécifique au cas par cas, adaptée aux enjeux locaux et qu'elle soit intégrée dans les schémas d'aménagement régional, lors de leur révision ;
 - les SRADDET soient tenus de définir des règles, des mesures et des échéances précises et ambitieuses et que le PADDUC, le SDRIF et les SAR contiennent des visées similaires afin de permettre :
 - l'atteinte de l'objectif de zéro artificialisation nette ;
 - une meilleure intégration de l'identification, de la préservation et de la remise en bon état des continuités écologiques ou sur la remise en état de sols dégradés ;
 - une bonne reprise de ces sujets dans les documents ayant un lien d'opposabilité avec ces schémas ;
 - les services et opérateurs de l'État ainsi que ceux des collectivités territoriales soient exemplaires en matière de sobriété foncière ;
 - le respect des objectifs de zéro artificialisation nette soit inscrit en tant qu'indicateur de performance des services et établissements publics ;
 - les politiques et outils de préservation de la biodiversité et des paysages à même de conforter la lutte contre la consommation et la dégradation des espaces naturels, agricoles et forestiers (connaissance naturaliste, atlas de la biodiversité communale, Trame verte et bleue, espaces naturels protégés, sites classés, obligations réelles environnementales,

accompagnement de l'émergence de « trames brunes » etc.) et à même de conserver les sols soient renforcées ;

- les commissions départementales d'aménagement commercial soient régionalisées ;
- qu'une véritable politique de renaturation des sites dégradés soit initiée et financée ;

6- que les règles financières et fiscales soient adaptées afin que les enjeux d'artificialisation des sols soient pris en compte, tout particulièrement :

- en introduisant des règles d'éco-conditionnalité, cohérentes avec les autres enjeux environnementaux (notamment les enjeux climatiques), appliquées à l'artificialisation des sols dans les aides publiques ;
- concernant la taxe d'aménagement :
 - en réservant le produit de la part de la taxe d'aménagement, uniquement à des projets dans des espaces déjà urbanisés ;
 - en majorant significativement cette taxe lorsque des aménagements conduisent à l'artificialisation des sols et de façon indirecte, favoriser les aménagements sur des parcelles déjà artificialisées et en intégrant tous les types de changements d'usage des sols (artificialisation, retournement de parcelles naturelles, semi-naturelles et forestières) ;
 - en activant le versement pour sous-densité ;
 - en rendant plus efficiente la politique des espaces naturels sensibles (ENS) après avoir réalisé son évaluation ;
- en supprimant les subventions publiques et dépenses fiscales à la construction neuve :
 - dans les espaces naturels « protégés » ;
 - pour l'habitat individuel en « mitage » ;
 - en instituant un taux différencié de taxe sur les surfaces commerciales selon la situation intra-urbaine ou périurbaine des grandes surfaces en faveur des situations intra-urbaines ;
- en faisant automatiquement bénéficier d'une exonération de fiscalité ou d'abattements importants les espaces naturels protégés et les milieux naturels vulnérables (prairies permanentes¹, zones humides) ainsi que les parcelles faisant l'objet de conventions particulières en faveur de la biodiversité (obligations réelles environnementales, par exemple) ;

7- que les agences régionales de biodiversité, quand elles existent, en cohérence avec les missions de l'agence nationale de la cohésion des territoires, soient dotées d'une mission d'observation de la renaturation des territoires ;

¹ Premier milieu détruit par l'artificialisation : <http://indicateurs-biodiversite.naturefrance.fr/>

8- que les pouvoirs publics appliquent de façon plus stricte la réglementation actuelle en matière de consommation de l'espace :

- en s'appuyant prioritairement sur l'instruction du gouvernement du 29 juillet 2019 relative à l'engagement de l'État en faveur d'une gestion économe de l'espace et en réalisant un bilan de sa mise en œuvre ;
- en renforçant le suivi et le contrôle des documents de planification et d'urbanisme notamment la procédure de contrôle de légalité ;
- en renonçant au projet de relèvement de seuils, exemptant d'étude d'impact ou d'évaluation environnementale et d'avis de l'autorité environnementale, certains projets soumis à la nomenclature des installations classées sous le régime de l'autorisation au profit de celui de l'enregistrement ;
- en renforçant la prise en compte des enjeux d'artificialisation des sols, en même temps que ceux de préservation de la biodiversité, dans les procédures d'études d'impact, d'évaluation environnementale et d'évaluation d'incidences au titre de Natura 2000 ;
- en confortant le rôle des commissions départementales de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF et CTPENAF, pour la Corse), en complétant leur composition avec d'autres acteurs de la société civile et en rendant leurs avis conformes ;
- en renforçant la prise en compte des avis rendus, d'une part, par les autorités environnementales et, d'autre part, par les architectes des bâtiments de France ;
- en maîtrisant davantage l'artificialisation particulièrement rapide sur l'espace littoral et retro littoral, notamment par une application rigoureuse de la loi littoral, l'inclusion dans chaque SRADDET ou SAR (dans son chapitre individualisé « Schéma de mise en valeur de la mer – SMVM) concerné d'un volet propre au retro littoral et la promotion et l'application de la gestion intégrée des zones côtières ;
- en renforçant les missions des opérateurs fonciers en matière de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers, et en équilibrant leur composition avec d'autres acteurs de la société civile défendant l'intérêt général ;
- en augmentant significativement les ressources humaines des services de l'État et des collectivités concernés en matière d'urbanisme et d'environnement ;
- en invitant les préfets à se saisir effectivement des dispositifs pertinents et à les mettre en œuvre, à l'instar des moratoires locaux sur la construction de grandes surfaces commerciales périurbaines dans les villes objet d'une opération de revitalisation de territoire ;

9- que les collectivités locales soient mieux accompagnées dans la lutte contre l'artificialisation des sols et qu'à cette fin :

- s'appuyant sur la stratégie de l'union européenne sur l'infrastructure verte, l'utilisation des fonds européens soit renforcée afin de permettre aux collectivités locales de mieux prendre en compte dans leurs politiques les enjeux environnementaux, dont l'artificialisation des sols et les continuités écologiques ;
- l'ingénierie, en particulier au sein des plus petites collectivités, soit renforcée (notamment par un appui de l'agence nationale de la cohésion des territoires et des régions avec le

soutien des agences régionales de la biodiversité et des conseils en architecture urbanisme et environnement) ainsi que le recours à des équipes de maîtrise d'œuvre pluridisciplinaires et expérimentées ;

- en restreignant au mieux les surfaces dévolues aux voiries et aux stationnements des véhicules à moteur et en privilégiant le caractère perméable des nouveaux espaces de stationnement à travers les règlements des documents d'urbanisme et en assurant un suivi a posteriori ;
- en excluant les revêtements « synthétiques » (enrobés, revêtements drainants, poreux, etc.) des surfaces qualifiées « de pleine terre » ou « espaces libres » ;
- en encadrant davantage l'urbanisme commercial et les surfaces de parkings associées, afin de limiter leur emprise et leurs impacts sur l'artificialisation ;
- en demandant aux préfets de saisir la commission départementale d'urbanisme commercial pour qu'elle identifie les secteurs de saturation en équipements commerciaux sur la base des zones de chalandise afin de lui permettre de justifier le refus de création de nouvelles zones commerciales ;
- en optimisant l'emprise des projets d'énergies renouvelables par un multi-usage du sol et en privilégiant leur développement sur des espaces déjà artificialisés ne présentant pas d'opportunité pour l'amélioration de la fonctionnalité des milieux, ou sur des toitures s'agissant du photovoltaïque ;
- en limitant à leur strict minimum les exceptions à l'inconstructibilité au sein des zonages N ou A, et en veillant à l'intégration des méthodes de constructions prévoyant la réversibilité des usages ;

10- que les stratégies de développement des territoires ne reposent plus systématiquement sur l'artificialisation des sols et à cette fin :

- que le recyclage urbain, la rénovation et la revitalisation soient systématiquement priorités au détriment des aménagements induisant l'artificialisation du territoire ;
- que les collectivités territoriales, notamment au sein d'une intercommunalité, ne décident pas d'un projet d'aménagement avant d'avoir établi sa non substituabilité au regard d'équipements déjà présents sur le territoire ;
- que, dans un objectif de rééquilibrage des territoires, des mécanismes de solidarité territoriale soient développés entre collectivités afin que la mise en œuvre de l'objectif « zéro artificialisation nette » ne creuse pas les inégalités notamment entre espaces urbains et espaces ruraux ;
- que les collectivités locales disposent de leviers et outils efficaces d'intervention pour agir sur les prix du foncier et la maîtrise foncière, afin de réduire les inégalités sociales en matière de typologie de logements, de réduire les trajets domicile – travail, d'imposer la mixité programmatique et fonctionnelle des projets, en mettant ainsi fin à l'étalement urbain et au recul des surfaces agricoles, forestières et naturelles en périphérie des agglomérations urbaines ;
- que les modèles urbains économes en foncier et soucieux du cadre de vie des habitants soient systématiquement privilégiés ;

- que des stratégies sectorielles de gestion économe de l'espace soient élaborées, notamment avec les professionnels de l'aménagement, de la construction et du bâtiment ;

11- que les professionnels de l'aménagement, de la construction et du bâtiment soient accompagnés, y compris sur le plan financier et fiscal, dans la lutte contre l'artificialisation et le respect de la biodiversité notamment pour développer des modèles de rénovation urbaine plus compétitifs ainsi que des formes urbaines innovantes qui soient sobres en foncier, désirables et durables, y compris le petit collectif et l'individuel groupé ;

12- que les besoins en logements soient mieux évalués à leur juste besoin afin de ne pas surévaluer les surfaces à urbaniser et que les politiques de remobilisation des logements vacants, assises sur un référencement préalable de ces derniers au niveau local, soient renforcées pour rendre compétitifs les logements anciens face à l'offre de logements neufs, en créant un groupe de travail dédié :

- que, à cette fin, la fiscalité des logements anciens rénovés et/ou remis sur le marché soit nettement abaissée ;
- que les territoires en déprise bénéficient d'un soutien de la part des pouvoirs publics notamment par le déploiement d'opérations de renouvellement urbain ;

13- que des actions de sensibilisation pour une appropriation des enjeux, notamment en matière de biodiversité, de préservation des paysages, de solutions fondées sur la nature, de ressources agricoles et de changement climatique soient mises en place à destination des élus, techniciens et habitants concernant les enjeux d'artificialisation des sols, notamment via les conseils en architecture, urbanisme et environnement et les associations de protection de la nature et de l'environnement ;

14- que les nouveaux projets d'aménagement soient tenus de prendre en compte les enjeux de réversibilité ;

Enfin, en matière d'artificialisation, le comité national de la biodiversité est particulièrement sensible à la question des relations terre-mer, et souhaite, à ce sujet, se rapprocher du conseil national de la mer et des littoraux.

Adopte la présente délibération.

Votes exprimés : 87 Votes pour : 69 Votes contre : 6 Abstentions : 12
--

La vice-présidente du Comité national
de la biodiversité



Fabienne ALLAG-DHUISME