

La lutte contre l'artificialisation des sols

Etude de terrain en métropole toulousaine et son aire d'attraction

Pour Notre Affaire à Tous

Mélissa BERNARD, Solange COUPE,
Elora FRANCOIS, Marie GRANDJEAN et
Gabriel THEIL



NOTRE
AFFAIRE
À TOUS



Table des matières

Table des matières	2
Introduction	3
Justification du choix du terrain	3
Méthode	3
Limites	4
Contexte politique et juridique	4
Problématisation	5
Partie 1 - L'artificialisation des sols : définitions et objets de lutte	6
Une définition non-consensuelle de l'artificialisation des sols	6
L'Objectif Zéro Artificialisation Nette (ZAN)	8
Partie 2 - Cartographie des acteur.rice.s et de leur position dans le champ	11
Les communes : exemple de Saint-Sulpice La Pointe	11
Commune de Saint-Sulpice La Pointe	11
Les acteurs citoyens : exemple des collectifs Gamasse-Rébeillou, le Bocage Autrement et l'association FNE	14
Collectif Gamasse-Rébeillou	14
Le Bocage Autrement	15
France Nature Environnement (FNE)	20
Les acteurs agricoles : exemple de la Confédération paysanne et de la chambre d'agriculture du Tarn	22
La Confédération Paysanne	22
La Chambre d'Agriculture du Tarn	24
Les acteurs institutionnels : l'exemple du CEREMA	26
Le Centre d'Études et d'Expertise sur les Risques, l'Environnement, la Mobilité et l'Aménagement (CEREMA)	26
Contribution anonyme	27
Schéma récapitulatif cartographiant les acteurs interrogés en fonction de leur positionnement concernant la loi Climat et Résilience et l'objectif ZAN	29
Partie 3 - Derrière les conflits d'acteur.rice.s, des paradigmes différents et évolutifs	30
Un rapport différent à l'artificialisation des sols du fait de la coexistence des enjeux sociaux, politiques, environnementaux et économiques	30
La nécessité de nouveaux paradigmes de développement territorial	32
Conclusion	38
Bibliographie	40
Article de revue	40
Ouvrage	40
Page internet	40
Annexe	43

Introduction

Justification du choix du terrain

En ce qui concerne notre terrain, nous avons fait le choix de le limiter à l'aire d'attraction de la métropole de Toulouse. Il s'agit d'un zonage d'étude défini par l'Institut National de la Statistique et des Études Économiques (INSEE) comme étant :

“L'étendue de l'influence d'une ville sur les communes environnantes. Une aire est un ensemble de communes, d'un seul tenant et sans enclave, constitué d'un pôle de population et d'emploi, et d'une couronne qui regroupe les communes dont au moins 15 % des actifs travaillent dans le pôle. La commune la plus peuplée du pôle est appelée commune-centre”.

Nous avons fait ce choix pour plusieurs raisons. Tout d'abord, adopter cette limitation nous semblait plus pertinent que de choisir celle de la métropole de Toulouse. En effet, pour prendre au mieux en compte la répartition différenciée des efforts de diminution de l'artificialisation au sein de la même région, cette échelle nous paraissait plus appropriée car son périmètre est plus large que celui de l'aire urbaine (527 communes au lieu de 452). De plus, certain.e.s acteur.rice.s que nous voulions contacter étaient situé.e.s dans des zones extérieures à l'aire urbaine toulousaine, mais restant malgré tout relativement proches, c'est pour cela que nous n'avons pas choisi la région Occitanie. Enfin, nous tenions à mettre en lumière les interactions entre métropole et territoires à proximité, ce qui nous a conforté.e.s dans le choix de cette aire d'attraction.

Méthode

Nous avons privilégié la méthode qualitative sous forme d'entretien. Le but étant de réaliser une cartographie des acteur.rice.s relatif.ve.s à l'artificialisation des sols dans l'aire d'attraction de Toulouse, nous avons établi une liste de 23 acteur.rice.s de différents milieux (agricoles, associatifs, économiques, politiques et institutionnels) afin de diversifier les points de vue. Nous avons obtenu 8 réponses positives pour un entretien. Les entretiens se sont tous déroulés en visioconférence, forme que nous avons privilégié de par sa praticité. Suite à l'entretien avec un membre du collectif *Le Bocage Autrement*, nous avons fait parvenir un questionnaire avec des questions similaires à celles posées lors de l'entretien à

4 autres membres. En effet, le collectif souhaitait que de multiples points de vue soient représentés dans un souci d'horizontalité et de représentativité.

Notre Affaire à Tous, par l'intermédiaire de Céline Le Phat Vinh, a supervisé notre étude par un rendez-vous en visioconférence hebdomadaire.

Limites

Lors de notre travail, nous avons rencontré plusieurs limites. La première est celle de la durée plutôt restreinte sur laquelle s'est étendue notre étude (17 janvier - 17 mars). Nous avons essayé de rassembler des points de vue plutôt divers pour établir la cartographie la plus vraisemblable malgré cette contrainte de temps. Une seconde limite est que nous avons fait face à un refus ou une absence de réponse de la part de nombreux.ses acteur.rice.s pourtant clefs. Les acteurs économiques (Chambre de métiers et de l'artisanat, la société Les Portes du Tarn, ...) et institutionnels (la communauté de communes pour le SCoT, la région pour le SRADDET, la CDPENAF¹, ...) ont plutôt ignoré notre demande. De même, la FDSEA² ne nous a pas donné de réponse positive, malgré une relance par mail et un appel téléphonique; son point de vue aurait pourtant été très pertinent.

De plus, nous avons fait face au temps long du droit. En menant nos entretiens, nous avons réalisé que la loi Climat et Résilience et son objectif Zéro Artificialisation Nette étaient encore très flous pour beaucoup d'acteur.rice.s qui attendent les décrets et sa traduction dans les différents plans locaux d'urbanisme. Ainsi, certaines de nos questions se sont parfois révélées peu pertinentes.

Contexte politique et juridique

L'objectif ZAN en 2050, fixé dans le cadre du Plan National Biodiversité de 2018 a été confirmé par l'adoption de la loi Climat et Résilience à l'Assemblée Nationale le 24 août 2021³. Comme il l'est précisé sur le site de France Stratégie, il est urgent de freiner l'artificialisation (près de 31.000 hectares d'espaces naturels et agricoles perdus en 2019⁴) et l'objectif ZAN est l'outil qui permettrait d'y faire face. L'objectif ZAN se décline en deux temps : pour 2030, l'objectif fixé est de réduire l'artificialisation de 50% par rapport à la

¹ CDPENAF: Commission Départementale de Préservation des Espaces Naturels, Agricoles et Forestiers

² FDSEA : Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles

³ Fédération Nationale des SCoT. (2021). *Objectif ZAN : Évaluez l'impact sur votre territoire*. Objectif-ZAN. Consulté le 16 mars 2022, à l'adresse <https://www.objectif-zan.com/#/>

⁴ Cerema. (2020, 5 novembre). *Zéro Artificialisation Nette : de forts enjeux, des leviers d'action pour les acteurs des territoires*. Consulté le 16 mars 2022, à l'adresse <https://www.cerema.fr/fr/actualites/zero-artificialisation-nette-forts-enjeux-leviers-action>

consommation sur les dix années précédentes. Dans un second temps, à l'horizon 2050, il faut atteindre l'objectif Zéro Artificialisation Nette. Les leviers pour lutter contre cette consommation foncière seraient au nombre de trois selon le site internet du CEREMA (Centre d'Études et d'Expertise sur les Risques, l'Environnement, la Mobilité et l'Aménagement): la densification du bâti, l'utilisation des espaces vacants déjà artificialisés et désartificialiser puis renaturer les espaces artificialisés. Éviter l'artificialisation des sols est donc porté comme une priorité par cette loi pour lutter contre la perte de biodiversité en France.

Cependant, comme toutes les lois, celle-ci est confrontée à des oppositions et des différences de points de vue qui seront explorées et étudiées dans le développement en suivant. Récemment, le rapporteur public a obtenu l'annulation pure et simple du PLUi-H de Toulouse Métropole pour une mauvaise appréciation de la consommation des espaces artificialisés sur les dix années précédentes. En effet, en gonflant l'estimation des terrains artificialisés, Toulouse Métropole pouvait diminuer ses efforts de réduction de consommation des sols prévus à l'horizon 2030 (comme vu précédemment). Plus l'artificialisation était importante sur les dix dernières années, plus la marge de manœuvre pour respecter l'objectif de 2030 sera importante pour les communes, d'où la tentative de gonfler les chiffres de l'artificialisation des sols par la métropole de Toulouse.

Problématisation

Le présent rapport vise à établir un état des lieux et une cartographie des acteurs ayant un impact quant à l'artificialisation des sols de l'aire d'attraction de la métropole de Toulouse. Ainsi, nous verrons de quelle manière l'objectif Zéro Artificialisation Nette est appréhendé par différent.e.s acteur.rice.s, quelles étaient les difficultés auxquels iels sont confronté.e.s au quotidien et les biais cognitifs qui sont les leurs et qui expliquent des situations de conflits entre volonté de développer *versus* volonté de ne pas artificialiser.

Comment se positionnent les acteur.rice.s concerné.e.s par l'artificialisation des sols dans le périmètre de l'aire d'attraction de la métropole de Toulouse vis-à-vis de la loi Climat et Résilience et l'objectif ZAN ?

Dans un premier temps il s'agira de définir les termes d'artificialisation et Zéro Artificialisation Nette, suscitant des débats au sein des acteur.ice.s et révélant des visions hétéroclites de la problématique. Ensuite, une cartographie des acteur.rice.s sera établie; résumant les positions et avis récoltés durant les entretiens. Enfin, il s'agira d'élargir le spectre de l'analyse en réalisant que la problématique de l'artificialisation des sols se

rattache à des questions plus larges (rapport à la nature, démographie, développement des territoires ruraux, etc.) et révèle des tensions et conflits (difficulté à communiquer entre élu.e.s et citoyen.ne.s, etc.).

Partie 1 - L'artificialisation des sols : définitions et objets de lutte

Si l'artificialisation est une thématique non-négligeable de nos jours, elle peut sembler plutôt abstraite au premier abord. Ainsi, nous avons d'abord présenté une définition de l'artificialisation des sols, ses différents aspects, et les débats qu'elle suscite. Ensuite, nous nous sommes penchés sur l'objectif Zéro Artificialisation Nette (ZAN) élaboré dans la loi Climat et Résilience qui traduit l'ambition institutionnelle/politique de lutte contre cette artificialisation.

A. Une définition non-consensuelle de l'artificialisation des sols

Chaque année en France, entre 24.000 et 30.000 hectares de terres agricoles et naturelles sont artificialisées⁵. Il n'y a pas de définition scientifique internationale de l'artificialisation des sols. C'est une notion franco-française. Ce manque de définition scientifique explique que l'artificialisation puisse être comprise différemment en fonction des acteurs concernés. L'artificialisation des sols, selon le gouvernement, consiste à *"transformer un sol naturel, agricole ou forestier, par des opérations d'aménagement pouvant entraîner une imperméabilisation partielle ou totale"*.

Lutter contre l'artificialisation des sols est un enjeu primordial pour la transition écologique au vu de ses nombreux impacts sur l'environnement. En effet, elle entraîne une perte de biodiversité, une amplification des risques d'inondation due à l'imperméabilisation des sols, une baisse de rendements productifs des terres agricoles, un accroissement des dépenses énergétiques liées au réseau, une amplification de la fracture territoriale avec l'étalement urbain et la construction en périphérie qui relègue une partie des habitants à l'écart des centres-villes, et enfin, elle constitue l'une des premières causes des changements climatiques car un sol artificialisé n'absorbe plus le CO₂⁶.

⁵ La Fabrique Écologique. (2021, 14 octobre). *Les défis de la lutte contre l'artificialisation des sols*. Consulté le 1 mars 2022, à l'adresse <https://www.lafabriqueecologique.fr/les-defis-de-la-lutte-contre-lartificialisation-des-sols/>

⁶ *ibid*

Les processus d'artificialisation peuvent être "légers", tels que la création de jardins, d'espaces verts ou de friches intra-urbaines, et donc modifient peu les caractéristiques physico-chimiques des sols en comparaison avec les sols d'espaces naturels. Mais ils peuvent également être "lourds" et aller jusqu'à imperméabiliser totalement les sols ce qui entraîne des conséquences sévères, comme la fragmentation des écosystèmes.

Pour identifier les phénomènes d'artificialisation, la Fabrique écologique⁷ identifie 3 méthodes⁸ :

- CORINE Land Cover : repose sur l'interprétation d'images de télédétection dont l'analyse est croisée avec les cartographies et photographies aériennes existantes.
- Teruti-Lucas : enquête statistique dédiée à l'agriculture, fondée sur une enquête de terrain par sondage dont les résultats sont extrapolés pour estimer l'occupation des sols à l'échelle du territoire.
- Les fichiers fonciers : étudie les déclarations fiscales relatives à l'occupation des sols pour observer l'évolution annuelle des parcelles;

Cependant, ces méthodes n'ont pas été initialement conçues pour calculer l'artificialisation des sols. Et en privilégiant une méthode par rapport à une autre, les résultats obtenus peuvent être considérablement différents.

De plus, pour pouvoir apprécier le processus d'artificialisation, il serait pertinent de connaître la nature des perturbations apportées au sol (déboisement, pose d'un revêtement temporaire, minéralisation...), le type géographique d'espace concerné (urbain dense, périurbain, rural), le type d'activité développée sur les terres artificialisées (activités commerciales, industrielles, logements, espaces verts...) et enfin leur degré de réversibilité⁹. Ce que ne permettent pas ces méthodes de calcul.

Pour lutter contre le changement climatique, la loi Climat et Résilience parue en 2021 s'attaque à l'artificialisation des sols, qu'elle définit dans son article L101-2-1 comme *"l'altération durable de tout ou partie des fonctions écologiques d'un sol, en particulier de ses fonctions biologiques, hydriques et climatiques, ainsi que de son potentiel agronomique par son occupation ou son usage"*¹⁰.

⁷ La Fabrique Ecologique est un think-tank, ayant pour objectif de promouvoir l'écologie et le développement durable sur la base de propositions pragmatiques et concrètes, reconnu pour ses travaux transparents et de qualité.

⁸ La Fabrique Écologique. (2021, 14 octobre). *Les défis de la lutte contre l'artificialisation des sols*.

⁹ *ibid*

¹⁰ Légifrance. (2021, août 24). *LOI n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets*. Consulté le 1 mars 2022, à l'adresse <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000043956924>

Le Ministère chargé de la transition écologique apporte des précisions à cette définition en argumentant que les sols artificialisés « *incluent les sols bâtis à usage d'habitation (immeubles, maisons) ou à usage commercial (bureaux, usines, etc.), les sols revêtus ou stabilisés (routes, voies ferrées, aires de stationnement, ronds-points, etc.), et d'autres espaces non construits mais fortement modelés par l'activité humaine (chantiers, carrières, mines, décharges, etc.). Cette catégorie inclut également des espaces « verts » artificialisés (parcs et jardins urbains, équipements sportifs et de loisirs, etc.)* ».

B. L'Objectif Zéro Artificialisation Nette (ZAN)

Pour lutter contre l'artificialisation des sols, la loi Climat et Résilience a donné un objectif : l'objectif Zéro Artificialisation Nette (ZAN). L'objectif ambitionne de diviser par deux le rythme d'artificialisation des sols par rapport à la consommation d'espaces observée depuis 2011, d'ici 2031 et d'arriver à zéro artificialisation nette des sols en 2050.

Les principales avancées rendues possibles par la mise en place de cet objectif sont triples. Tout d'abord, la loi Climat et Résilience (et l'objectif ZAN qui en découle) vient préciser une démarche préexistante de réduction du rythme de la consommation de l'espace au sol. Cependant, cette démarche était assez floue et laissait place à différentes interprétations ce qui se traduisait par une baisse légère de l'artificialisation des sols mais pas à un rythme souhaitable. Ensuite, alors que l'objectif ZAN promu en 2018 par le Plan National Biodiversité n'avait aucune valeur contraignante, c'est désormais le cas, ce qui représente une avancée significative. Mais cette première version de l'objectif ne disposait pas des outils nécessaires pour sa mise en place, alors que désormais les régions sont contraintes à décliner leur plan d'action de lutte contre l'artificialisation.

Enfin, la loi Climat et Résilience permet de démontrer plus facilement les irrégularités aux yeux du législateur grâce au développement d'outils de mesure (perfectibles) de l'artificialisation comme peut l'être la carte du Portail national de l'artificialisation des sols¹¹ en France développée par le CEREMA .

Le projet de décret relatif au rapport local de suivi de l'artificialisation des sols détaillant l'application de la loi n° 2021-1104, dite loi Climat et Résilience, a notamment précisé le contenu minimal du rapport que doivent établir, tous les trois ans, le maire ou le président

¹¹ Gouvernement français. (2021, septembre). *Le suivi de la consommation d'espaces NAF*. Portail de l'artificialisation des sols. Consulté le 23 février 2022, à l'adresse <https://artificialisation.developpement-durable.gouv.fr/suivi-consommation-espaces-naf>

d'un Établissement public de coopération intercommunale (EPIC). Ce rapport devra présenter le rythme de l'artificialisation et de consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF) sur leur territoire notamment au regard des objectifs de réduction fixés localement¹². De plus, le décret apporte des précisions sur l'observatoire national de l'artificialisation des sols mis en place par l'État. Ces précisions devront permettre de mieux prendre en compte et qualifier les types d'artificialisation.

Dans une circulaire datant du 7 janvier 2022, le Premier Ministre, Jean Castex *“donne le mode d'emploi de la lutte contre l'artificialisation des sols”*¹³. Cette lutte passera par la mobilisation des préfets qui devront accompagner les élus locaux. En effet, les préfets devront *“informer les élus locaux sur les enjeux et la réalité de la loi”* tout en *“[accompagnant] les élus dans la territorialisation de l'objectif dont ils ont la responsabilité”*. Encore une fois, il n'y a pas de choix à faire entre développement économique et préservation des sols puisque faire les deux en même temps ne semble pas contradictoire. En effet, par la *“mobilisation de l'ingénierie territoriale”* et l'intégration des agences compétentes, ces deux aspects semblent être finalement compatibles et conciliables.

Pour autant, certain.e.s acteur.rice.s n'ont pas la même vision de cet objectif - notamment les acteur.rice.s locaux.ales chargé.e.s de le mettre en oeuvre - qui émettent des limites à cet objectif, car s'il est effectivement une avancée, il reste selon eux trop vague et ils attendent la mise en décret de la loi qui devrait apporter des précisions supplémentaires ainsi que la mise en conformité de la région et des départements. De plus, la loi manquerait de définitions, par exemple, elle ne définit pas ce qu'est une friche, ni ce qu'est une zone de pleine terre. En effet, l'avant-projet de loi Climat et Résilience définissait les zones de pleine terre comme des surfaces considérées comme non artificialisées mais cette définition n'a pas été retenue dans le document final. Or, une note de l'Institut Paris Région consacrée à cette notion (ayant passé en revue 25 plans locaux d'urbanisme) démontre que les documents d'urbanisme y font de plus en plus souvent référence, mais qu'en l'absence de définition partagée, on trouve une hétérogénéité des situations et solutions retenues ainsi qu'une appréhension du phénomène imparfaite. Le manque de précisions sur la qualité des sols est aussi déploré¹⁴.

¹² Consultations publiques. (s. d.). *Projet de décret relatif au rapport local de suivi de l'artificialisation des sols*. Ministère chargé de la Transition écologique. Consulté le 17 mars 2022, à l'adresse <http://www.consultations-publiques.developpement-durable.gouv.fr/projet-de-decret-relatif-au-rapport-local-de-suivi-a2612.html>

¹³ Radisson, L. (2022, 23 février). *Lutte contre l'artificialisation : Jean Castex donne le mode d'emploi*. Actu-Environnement. Consulté le 1 mars 2022, à l'adresse <https://www.actu-environnement.com/ae/news/lutte-artificialisation-circulaire-jean-castex-prefets-39151.php4>

Si la loi et cet objectif définissent l'artificialisation des sols, ils ne distinguent pas les différents types d'artificialisation et leur importance, or, en fonction de la façon dont le sol est artificialisé les conséquences ne sont pas les mêmes.

En effet, la Fabrique Ecologique distingue 4 sols artificialisés :

- Sol transformé : Jardins, terrains d'agriculture urbaine sur sols reconstitués,
- Sol reconstruit ou reconstitué : Abords végétalisés d'installations industrielles ou de voiries, carrières réhabilitées,
- Sol ouvert : Friches urbaines ou industrielles, remblais ferroviaires, carrières abandonnées,
- Sol scellé et/ou imperméabilisé : Surface bâties, voiries, trottoirs...

Les impacts de l'artificialisation sont plus faibles pour les sols transformés et augmentent jusqu'à être très importants pour les sols scellés ou imperméabilisés¹⁵. C'est pourquoi l'objectif ZAN mériterait de prendre en compte ces différences d'impact.

¹⁴ F. Fortin (2021, 9 mars), Documents d'urbanisme : une étude souligne la nécessité d'une définition partagée de la "pleine terre", *MCM Presse pour Localtis*. Consulté le 20 mars 2022 à l'adresse <https://www.banquedesterritoires.fr/documents-durbanisme-une-etude-souligne-la-necessite-dune-definition-partagee-de-la-pleine-terre>

¹⁵ La Fabrique Écologique. (2021, 14 octobre). *Les défis de la lutte contre l'artificialisation des sols*.

Partie 2 - Cartographie des acteur.rice.s et de leur position dans le champ

Dans cette deuxième partie, il s'agit de cartographier la position des acteurs dans le champ selon leurs avis, leviers et critiques concernant de manière générale l'artificialisation des sols, la loi Climat et Résilience et son objectif ZAN, ainsi que le projet Terra2, cristallisant les enjeux et luttes contre l'artificialisation des sols en Occitanie.

A. Les communes : exemple de Saint-Sulpice La Pointe

Commune de Saint-Sulpice La Pointe

Présentation

La commune de Saint Sulpice La Pointe se situe dans le Tarn, à la frontière avec la Haute-Garonne, proche de l'autoroute A68 reliant Toulouse à Albi. Le projet d'entrepôt logistique géant Terra2 sur la ZAC Les Portes du Tarn, se situe à cheval sur cette commune et celle de Buzet-sur-Tarn. Le projet est contesté par le collectif Stop Terra2 et d'autres associations environnementales telles que FNE Midi-Pyrénées, notamment à cause de sa taille de 70 000 m² (de 530 mètres de long sur 123 mètres de large et 14 mètres de haut) et donc l'impact au sol qui entraîne une artificialisation importante et la destruction d'une centaine d'espèces protégées (selon les associations). Nous avons pu interroger une personne responsable du Service Développement Aménagement de la mairie de Saint-Sulpice-la-Pointe.

Position générale à propos de l'artificialisation des sols

La commune est opposée à l'artificialisation des sols et lutte contre celle-ci conformément aux directives de l'Etat à l'aide d'instruments institutionnels.

Position par rapport à l'objectif ZAN de la loi Climat et Résilience : un objectif flou et difficile à cerner

Selon la commune, l'objectif semble être une bonne chose mais reste flou et difficile à cerner aujourd'hui. Associer développement économique et objectif ZAN n'est pas contradictoire mais compliqué, d'autant plus avec un texte très général et des problématiques territoriales très différentes. Il y aura donc forcément une répercussion sur le développement économique.

Position par rapport au projet Terra 2

Terra2 est un projet voulu et défendu par la commune de Saint-Sulpice-La-Pointe. Cette dernière dit comprendre les craintes des habitants de voir de grands entrepôts venir défigurer le paysage. Cependant le dossier a été étudié par un grand nombre d'acteur.rice.s, notamment concernant l'impact environnemental, et les feux verts ont été donnés. Ainsi, tous les moyens d'actions ont été mis en place pour avoir un projet d'acceptabilité sociale élevée. La commune explique que la consultation publique (obligatoire pour les projets d'aménagements tels que celui-ci) a permis aux habitant.e.s d'exprimer leurs avis et donc de garantir l'acceptabilité sociale. Malgré le fait que certain.e.s restent mécontent.e.s, cette consultation constitue un moyen institutionnel permettant non seulement de recueillir les avis des habitant.e.s concerné.e.s mais également de se cacher derrière cet argument lorsque des critiques au projet sont formulées.

De plus, les communes ont besoin de financements, et les projets tels que Terra2 participent au développement économique, générant des taxes supplémentaires.

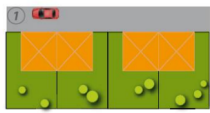
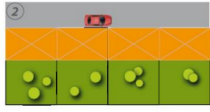
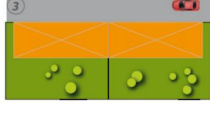
Leviers d'action

Afin de lutter contre l'artificialisation des sols, les communes ont peu de moyens d'action car elles sont soumises aux décisions prises dans les plans d'urbanismes aux échelles régionales et départementales. Ainsi, leur moyen d'action privilégié est le Plan Local d'Urbanisme (PLU) dans lequel elles peuvent prendre des mesures concrètes relatives à leur territoire.

A titre d'exemple, la commune de Saint-Sulpice La-Pointe a revu son plan local d'urbanisme en 2018 pour se mettre en conformité avec les directives de lutte contre l'artificialisation. Dans les Orientations d'Aménagements et de Programmation (OAP) du PLU, on trouve une valorisation des habitats collectifs : *“Les présentes OAP préconisent la création d'habitat mixte pour répondre aux besoins des Saint-Sulpiciens et des futurs habitants, quels que soient leur âge ou leur niveau de revenus. L'habitat mixte permet également de varier les formes urbaines, de rythmer la ville, sans pour autant consommer excessivement les terres agricoles. Par ailleurs, ce type d'habitat permettra de répondre aux objectifs de densité du SCoT du Vaurais.”* De plus, lors de la révision de son PLU, la commune a accordé une

grande importance à la préservation des zones de pleine terre, cela constitue un changement de direction de la part de la commune car si les zones de pleine terre ne sont pas définies dans le PLU, elles constituent un ensemble plus large que les seuls espaces verts, ce qui signifie que la part des zones où l'artificialisation est interdite est plus grande.

Trois typologies d'habitat sont préconisées :

Les maisons jumelées	On parle de maisons jumelées lorsque deux maisons sont liées par un mur commun. Les maisons jumelées sont une alternative intéressante aux maisons traditionnelles.	
L'habitat groupé en bande	Il s'agit du même principe que les maisons jumelées mais avec deux murs communs. Cette typologie d'habitat permet de structurer l'espace public de manière similaire à celle d'un faubourg.	
Les logements collectifs	L'habitat collectif peut prendre la forme d'un petit immeuble en R+2/3 comportant plusieurs appartements. Ces petits immeubles sont facilement intégrables dans les paysages périurbains.	

Source : Typologies d'habitat préconisées dans les Orientations d'aménagement et de programmation (OAP) du Plan Local d'urbanisme de la ville de Saint-Sulpice-La-Pointe_

Un enjeu important pour la commune est d'éviter l'imperméabilisation des sols car c'est un territoire soumis aux risques d'inondations à cause de son sol argileux. De plus, la commune a des objectifs en matière de réalisation de logement à tenir. Pour cela, ses OAP¹⁶ insistent sur l'importance de la réhabilitation des "dents creuses" (des espaces non construits, entourés de parcelles bâties, considérés comme des friches), ce qui permet d'optimiser l'espace existant et ainsi diminuer l'étalement de l'artificialisation. Cependant, notre interlocutrice met en avant un coût supplémentaire à la construction de bâtiments neufs.

En plus du PLU, la commune utilise la consultation publique pour recueillir les avis des habitant.e.s concernant des projets d'aménagement qui peuvent causer de l'artificialisation, comme celui de Terra2.

¹⁶ Les OAP permettent de réglementer certaines zones particulières. Ces zones sont prévues par le PLUI-H. Elles peuvent comprendre des dispositions portant sur la conservation, la mise en valeur ou la requalification des éléments de paysage, quartiers, îlots, immeubles, espaces publics, monuments, sites et secteurs qu'elles ont identifiés et localisés pour des motifs d'ordre culturel, historique, architectural ou écologique

B. Les acteurs citoyens : exemple des collectifs Gamasse-Rébeillou, le Bocage Autrement et l'association FNE

Dans le cadre de cette étude, nous avons été en contact avec deux collectifs luttant contre des projets d'aménagement urbain. On retrouve de nombreux points communs entre ces collectifs tant dans leur analyse de l'objectif zéro artificialisation nette que dans les modes d'actions dont ils disposent pour lutter contre ces projets.

Collectif Gamasse-Rébeillou

Présentation

Le collectif Gamasse-Rébeillou s'oppose à un projet situé à l'est de Toulouse, à Quint-Fonsegrives en première couronne. L'objectif du projet est de construire 630 nouveaux logements pour environ 1500 habitant.e.s. De nombreux choix sont critiqués par le collectif. Tout d'abord, le territoire prévu est une zone agricole, ce sont donc près de 20 ha qui seront détruits. De plus, les membres du collectif craignent une saturation supplémentaire du fait de l'augmentation du nombre de voitures. En effet, ce projet va à l'encontre des prescriptions du SCOT dans la mesure où l'ensemble est excentré du village (à 2 km). De plus, des espèces protégées sont en danger du fait des prescriptions de cet OAP (orchis lacté, milan noir etc.). La commission d'enquête du PLUi-H de Toulouse a qualifié ce projet de « ghetto sans accès ». Terme d'ailleurs proposé par notre enquêtée aux commissaires dans la mesure où les habitant.e.s se retrouvent isolé.e.s, sans services à proximité (relativement à ce que l'on pourrait attendre en couronne de Toulouse), sans être desservi.e.s par les transports en communs et dans un territoire déjà fréquemment embouteillé. Maintenant que le PLUi-H de Toulouse Métropole a été annulé, le projet est en veille. Notre enquêtée est Marie-Christine Desjean, fortement engagée dans le projet depuis les débuts. Certaines questions reflètent sa position personnelle.

Position générale à propos de l'artificialisation des sols

Marie-Christine Desjean est ingénieure spatial au CNRS, agricultrice, et agit au quotidien pour protéger la nature. L'artificialisation des sols est représentative d'une certaine obsession du béton dans les projets, avec parfois une certaine incohérence dans les projets. Par exemple, la combinaison de voies pour les bus, qu'elle estime souvent vides, avec des

voies pour les voitures entraîne une augmentation de la bétonisation pour des résultats parfois peu rentables. Plus largement, cela pose la question de la viabilité de la biodiversité.

Position par rapport à l'objectif ZAN de la loi Climat et Résilience: un objectif utile mais qui présente un risque de sur-utilisation du principe de compensation

Notre interlocutrice reconnaît une certaine utilité à l'objectif ZAN, notamment la possibilité future de l'utiliser dans un argumentaire juridique. Cependant, elle n'est pas convaincue: pour elle ce n'est pas nécessairement une avancée pour la biodiversité en tant que telle. La logique de compensation est notamment remise en cause. On assiste selon elle à une volonté de "massacrer" une biodiversité pour en recréer ailleurs: « *une fois que c'est perdu, c'est perdu (...) des animaux qui ne vont pas déménager alors qu'ils habitent ici depuis des siècles* ». Elle met aussi en évidence qu'en plus de massacrer la biodiversité présente à un endroit, la perturbation d'autres écosystèmes est à prévoir suite à déplacement de biodiversité.

Ainsi, selon elle, il serait nécessaire de mettre en place une communication plus efficiente entre les collectivités territoriales pour réfléchir à des manières d'avoir un impact moins important sur la biodiversité. Par exemple, les communes pourraient réfléchir aux meilleurs endroits pour installer une nouvelle école, là où les espaces sont moins riches en biodiversité, et en n'en créant qu'une au lieu de plusieurs.

Le Bocage Autrement

Présentation

Le collectif « Le Bocage Autrement » lutte contre le projet « le Bocage habité » qui vise à l'urbanisation du secteur nord de Toulouse (quartiers Paleficat, Grand Selve et Croix Daurade) et des communes de Launaguet et de l'Union.

Afin de lutter contre l'étalement urbain, Toulouse Métropole a prévu de créer de nouveaux logements devant accueillir près de 15 000 personnes sur 121 hectares, avec des travaux étalés sur une période de 15 ans. Ce territoire est l'une des dernières zones dites rurales de la métropole. Selon l'un.e de nos enquêté.e.s : « *Oui, nous sommes l'un des derniers territoires sur Toulouse avec une valeur écologique forte.* ». Or, une grande partie de ce territoire est, selon le SCOT en vigueur, dans le cœur de l'agglomération toulousaine, ce qui signifie que la densité moyenne autorisée est de 200 individus par hectares. Cela fait

craindre à ces habitant.e.s et citoyen.ne.s, tant une destruction de la biodiversité qu'une dégradation de la vivabilité du territoire pour les personnes présentes.

Nous avons pu réaliser 4 entretiens (3 à l'écrit et 1 en visioconférence) permettant de collecter une vision assez large des idées défendues par le collectif.

Position générale à propos de l'artificialisation des sols

L'artificialisation des sols occupent un « *point majeur* » dans cette contestation. En effet, les membres du collectif souhaitent défendre ce territoire qu'ils considèrent comme ayant « *une valeur écologique forte* ». On retrouve une critique générale de l'artificialisation des sols, et des politiques d'aménagement du territoire en général qui ne prendraient pas assez en compte les impacts sur la biodiversité et la qualité de l'urbanisation. Cependant, ce n'est pas le développement urbain qui est critiqué mais sa mise en place actuelle : « *OK pour construire, mais sur des zones déjà construites dans le cadre d'un renouvellement urbain fait de rénovation de bâtiments existants ou de destruction/reconstruction neuves.* ». L'un des membres nous explique ainsi que l'objectif n'est pas d'empêcher la réponse aux problématiques de logement. Au contraire, le but est de garantir un certain cadre de vie, tant pour les ancien.nes que les nouveaux.les. habitant.e.s, en prenant en compte les enjeux économiques, écologiques mais aussi sociaux (penser des habitats adaptés aux différentes périodes du cycle de vie, aux particularités individuelles, comme l'accessibilité pour les personnes à mobilité réduite par exemple).

Position par rapport à l'objectif ZAN de la loi Climat et Résilience : une avancée limitée et de nombreuses limites identifiées.

Les membres du collectif reconnaissent une avancée en la loi Climat et Résilience, mais ressentent surtout une méfiance vis-à-vis de sa mise en place :

« La ZAN mal utilisée va précipiter une augmentation de la construction de mauvaise qualité, et ne va pas permettre de réduire les nuisances des villes. Où partiront tous ceux qui souhaitent s'échapper des villes s'ils n'ont plus la capacité ou les moyens de le faire ? » ;

« C'est une ambition. Je ne sais pas dire si c'est une avancée lorsque je constate que tout est fait par Toulouse Métropole pour construire sur la zone Paléficat, qui est aujourd'hui une zone très nature avec peu de construction » ;

« Avant tout, je considère que l'objectif ZAN est une forme de constat d'échec des politiques de l'aménagement du territoire. Nous sommes confrontés à une concentration de l'habitat sur les métropoles au détriment d'autres zones. »

De plus, on retrouve de nombreuses critiques quant à l'application future de cet objectif. D'abord, c'est le principe de compensation qui est remis en cause. Iels considèrent que cette logique ne permet pas de prendre « *en compte la valeur écologique des surfaces et des sols* ». En effet, cette approche promue par l'objectif ZAN dans la loi Climat & Résilience ne permet pas de réfléchir aux territoires comme des écosystèmes insérés dans leur complexité. Iels considèrent que le problème majeur est l'absence d'intégration systémique, où l'artificialisation n'est pensée qu'en fonction de la trame brune (les sols), alors même que l'artificialisation d'un sol va avoir un impact plus large, sur l'ensemble des trames. Par exemple, artificialiser un sol pour construire un immeuble impacte fortement les espèces de la trame brune, mais cela va aussi exercer des influences sur les oiseaux et les insectes, dont les habitats sont détruits et les migrations affectées par les bâtiments, les lumières (trame blanche), la circulation induite par ces nouvelles habitations etc. Enfin, on retrouve une certaine perplexité face à l'absence d'une optimisation réelle des surfaces et d'un manque de contrôle « *Aucune contrainte. Aucune sanction.* ».

Position vis-à-vis du délai d'intégration dans les plans territoriaux dont bénéficient les collectivités territoriales.

Les personnes interrogées craignent ainsi que les collectivités soient incitées à accélérer la naissance de certains projets : « *Une course contre la montre est engagée par Toulouse Métropole pour construire un maximum de logements sur des terrains non encore construits avant le passage de loi Climat. C'est une aberration. On a d'un côté un discours qui défend l'écologie et qui vante Paléficat et d'un autre une urbanisation à outrance.* »

Position vis-à-vis des dérogations concernant les surfaces commerciales

La question des dérogations commerciales n'est pas comprise par ces acteurs comme nous le montre leur témoignage :

« *Encore une fois, on met en avant une rentabilité économique face à des espaces peu peuplés et peu construits. Il est plus intéressant pour Toulouse Métropole ou la mairie de Toulouse d'être séduit par des pseudos retombées d'argent ou d'activités versus la préservation de la nature* »

« *C'est une dérogation en plus. Bizarre de faire des exceptions pour des biens communs. Les commerces ne sont que pour l'humanité or il faut prendre en compte TOUTE la biodiversité.* »

Ainsi, ces entretiens mettent en évidence que cette contestation dépasse le seul cadre d'une mobilisation NIMBY¹⁷. C'est une vision du monde et de la ville qui est défendue.

Les leviers d'actions

Nous avons choisi ici de combiner les réponses des deux précédents acteurs dans la mesure où les leviers d'action et les difficultés rencontrées sont similaires.

Il paraît d'abord nécessaire de préciser que ces personnes sont des citoyen.nes qui s'engagent sur leur temps libre, avec des moyens par essence limités : « *Les moyens d'actions sont ceux de personnes de bonne volonté et en activité professionnelle...* ».

La consultation publique

Les instances de consultation publique représentent un moyen pour les citoyen.ne.s d'influencer les collectivités territoriales et les porteur.se.s de projet, pour faire évoluer les projets. Les consultations publiques sont supposées tendre vers une acceptabilité sociale, mais dans la pratique cela n'est pas toujours le cas. Malgré tout, les deux collectifs ont investi ce levier d'action.

Le Collectif Gamasse-Rébeillou a participé à la phase de consultation publique sur le projet. Iels ont été écouté.e.s par les commissaires enquêteurs, notamment lors de l'enquête sur le PLUi-H de Toulouse. Le Bocage autrement a décidé de se monter à la suite de l'échec ressenti lors de la concertation publique sur le projet; premier moyen d'action que les habitant.e.s ont pu investir pour essayer de faire pencher la balance. Ici, le dialogue n'a pas réussi à s'instaurer avec la mairie, ce qui les a poussé à s'organiser :

« Avant de parler d'opposition, on parle avant tout de dialogue constructif. Nous avons à ce sujet été présents lors de la concertation, nous avons posé des questions, envoyé des courriers pour obtenir des réponses factuelles. Mais on voit que le dialogue n'est pas existant, les données sont cachées, biaisées. La mairie continue de présenter ce projet comme un projet vertueux qui est fait en concertation avec les habitants. C'est faux. »

Mais les choses ne sont pas totalement finies car la consultation publique n'est pas encore terminée, d'autres phases sont à attendre, puisque le maître de projet a été choisi. Iels sont donc dans l'attente à ce niveau-là.

On retrouve cependant des difficultés, partagées par les deux collectifs. C'est d'abord l'aspect purement consultatif des contributions des citoyen.ne.s, les collectivités n'ont pas obligation de prendre en compte ces avis. Le collectif Gamasse-Rébeillou exprime une

¹⁷ "Not In My BackYard" : sigle permettant de désigner les personnes qui s'opposent à un projet d'aménagement du territoire, non pas par opposition au principe même ou par conception environnementaliste/écologiste mais du fait des externalités négatives que cela créera sur leurs vies.

certaine frustration puisque les commissaires n'ont qu'un pouvoir consultatif, les avis qu'ils rendent sont donc sans valeur contraignante. Mais il faut aussi mettre en avant la relative complexité de ces enquêtes, qui nécessitent un certain capital culturel pour réussir à appréhender l'ensemble des thèmes; complexité également reconnue dans notre entretien avec la mairie de Saint-Sulpice.

De plus, les collectifs font parfois face à des individus qui ne sont pas ou peu politisés sur ces questions environnementales, ce qui rend difficile de faire primer certains intérêts au détriment d'un projet économique intéressant, et rend primordial une médiatisation.

La médiatisation des enjeux

Pour avoir un poids de contestation suffisant, il faut parvenir à intéresser et rallier les autres habitants. Cela passe par une sensibilisation et une médiatisation des enjeux à venir.

Les deux collectifs ont des comptes sur différents réseaux sociaux (Facebook, Instagram, LinkedIn etc). Cela passe également par la publication d'articles dans la presse, comme par exemple dans un article de La Dépêche¹⁸.

Le Bocage a également développé un site internet et un compte YouTube (Vidéo : Le SCOT toulousain et nous : la Nature) afin de vulgariser les enjeux. Le but est la pédagogie face à des enjeux et du vocabulaire très spécifiques et complexes.

Cela passe également par du porte-à-porte afin de rencontrer les autres habitant.e.s, et distribuer des tracts.

La mise en réseaux : s'associer pour avoir plus de force

La mise en réseau est indissociable de la médiatisation des enjeux. Ainsi, les collectifs ont initié des relations avec différentes associations pour partager les compétences, pour gagner en visibilité. Déjà, pour les projets intercommunaux ou interquartiers, les collectifs sont composés de membres de différentes associations de riverain.e.s. Le Bocage autrement nous explique aussi être en lien avec des associations qui leur permettent de faire le relais comme France Nature Environnement (FNE), 60 millions de Piétons ou encore Toulouse en Transition. Le Collectif Gamasse-Rebeillou a pu bénéficier d'un soutien du groupe Midi-Pyrénées d'EELV, notamment via un article et une participation lors de la consultation publique.

¹⁸ Philippe, J. (2021, 26 avril). VIDEO. À Toulouse, l'association « Vivre à Paléficat » tente de préserver l'âme de son quartier. ladepeche.fr. Consulté le 1 mars 2022, à l'adresse <https://www.ladepeche.fr/2021/04/26/toulouse-le-bulldozer-contre-le-pot-de-terre-9510263.php>

Du côté du collectif Stop Terra2, nous avons également pu observer un soutien politique fort, avec un engagement du groupe local du Tarn et Garonne d'Europe-Ecologie-Les Verts, ainsi qu'avec des visites d'élus de La France Insoumise (A. Quatennens et M. Bompard) ou encore de Sandrine Rousseau pour EELV. Cela permet de mettre davantage en avant leur contestation et de mettre une pression supplémentaire sur les porteurs de projets.

La voie juridique

Le droit est un levier de contestation de plus en plus utilisé par les collectifs de citoyen.ne.s. Comme l'explique Liora Israël, le droit est une arme, car il délimite les formes de la contestation. C'est pour cela que l'on assiste à une mobilisation de plus en plus fréquente de ce levier d'action, à mesure que les cadres juridiques évoluent vers une meilleure prise en compte des enjeux environnementaux. Dans le cadre de nos entretiens, il n'avait pas encore été utilisé. Pour Gamasse-Rebeillou, le PLUi-H a été annulé avant que le collectif en arrive à la contestation judiciaire. Pour Le Bocage autrement, il est encore trop tôt pour imaginer une action en justice. Cependant, le recours juridique est un levier d'action qu'ils envisagent. Ils considèrent que l'objectif ZAN pourrait devenir un argument juridique intéressant pour eux. Dans ce cadre, FNE a aussi un rôle à jouer en tant qu'acteur clef dans l'aide juridique.

Cependant, dans l'aire toulousaine, ce levier a déjà été utilisé, avec la suspension du PLUi-H de Toulouse métropole, mais aussi dans le cadre du projet de la ZAC des Portes du Tarn à Saint-Sulpice (Stop Terra2). Un recours en référé suspensif avait été déposé au tribunal administratif de Toulouse, concernant la mise en danger de certaines espèces. Le Tribunal administratif de Toulouse, dans une décision du 17 février 2022, vient de suspendre provisoirement les travaux.

Il est évident que les recours demandent du temps, des ressources temporelles, financières et juridiques, ce qui accentue la difficulté des collectifs à s'engager durablement dans de tels projets.

France Nature Environnement (FNE)

Présentation

France Nature Environnement (FNE) joue un rôle important dans la protection de la biodiversité en France, notamment grâce à son réseau composé de juristes et d'expert.e.s qui font de FNE l'interlocutrice principale des pouvoirs publics. De plus, l'association a le statut de personne publique associée (PPA) ce qui fait qu'elle est partie prenante dans de

nombreuses commissions (CESE et CESER¹⁹ Occitanie dans le cas de FNE Midi-Pyrénées). Comme nous l'a précisé notre contact au sein de l'association : « *FNE c'est chaque année entre 75 et 100 instances judiciaires, que ce soit en première ligne ou en appuis à d'autres associations* ». C'est pourquoi FNE a la réputation justifiée d'expertise et de compétence sur les thématiques qui traitent de la biodiversité.

Nous avons pu nous entretenir avec Éric Lavalie qui travaille pour FNE dans le cadre d'un mécénat de compétences, et qui a la charge des sujets d'urbanisme, d'aménagement du territoire, d'éco-constructions et des partenariats avec les acteurs économiques. Monsieur Lavalie a notamment écrit un article sur la lutte contre l'artificialisation des sols qui sera publié prochainement sur le fil d'actualité de FNE.

Position générale à propos de l'artificialisation des sols

Sur ce sujet, FNE tient une posture qui tend vers la préservation des sols au maximum. Selon notre interlocuteur, pour protéger au maximum les sols il faut les rendre non-constructibles. Cependant, certains sols non-constructibles sont tout de même affectés par les intrants chimiques utilisés dans l'agriculture.

Position par rapport à l'objectif ZAN de la loi Climat et Résilience: une avancée importante en terme de contrainte mais un risque de sur-utilisation du principe de compensation

A propos de l'objectif Zéro Artificialisation Nette (ZAN), Monsieur Lavalie est nuancé. D'un côté c'est une avancée importante, relayée par une loi Climat et Résilience et un décret d'application très rapide : « *L'urgence semble avoir été prise en compte* ». De plus, la loi impose enfin un cadre contraignant qui empêche les différents acteurs de différer leurs prises de décision. De l'autre côté, Eric Lavalie a fait apparaître la tension autour du terme « nette » dans l'intitulé de l'objectif ZAN. Pour lui, l'utilisation de ce terme indique que l'on peut continuer à artificialiser des sols tant que l'on compense à la suite. Se pose alors la question de comment compenser. Il nous précise donc qu'aujourd'hui, la majeure partie de ces compensations sont des compensations financières ce qui ne semble pas être une solution. Monsieur Lavalie commente aussi la séquence ERC (Éviter, Réduire, Compenser) qui s'applique aux projets, plans et programmes soumis à évaluation environnementale. Les collectivités territoriales se basent sur cette séquence pour réaliser leur PLUi-H et est donc l'outil principal pour mettre en place l'objectif ZAN. Pour lui : « *Compenser ne suffit pas, il*

¹⁹ Le Conseil économique, social et environnemental régional a pour mission « *d'informer le conseil régional sur les enjeux et conséquences économiques, sociaux et environnementaux des politiques régionales* » (art L4134-1 du code général des collectivités territoriales).

faudrait aller très vite vers Réduire et surtout Éviter. D'autant plus que compenser entraîne des surcoûts ».

Pour Eric Laviaille, il est nécessaire de développer des outils (cartographie avec des mailles fines) pour mieux caractériser l'artificialisation et affiner la politique du ZAN. Cela permettrait notamment au législateur de contrôler l'application des mesures. Il prend l'exemple du Mode d'Occupation du Sol (MOS) en Île-de-France qui joue très bien ce rôle-là.

Position vis-à-vis des dérogations concernant les surfaces commerciales

Notre interlocuteur s'est aussi exprimé sur les possibilités de dérogations à la construction de centres commerciaux. Comme il le dit, FNE n'est pas à tout prix contre le développement économique mais les centres commerciaux ne peuvent pas être construits à n'importe quel prix en artificialisant des dizaines d'hectares (il prend l'exemple des projets de construction d'entrepôts Amazon). Ainsi, il est impératif d'aller vers la sobriété foncière et surtout de l'intégrer dans les « mentalités » des promoteurs immobiliers.

Les leviers d'actions

Monsieur Laviaille s'est ensuite penché sur les leviers d'actions de FNE Midi-Pyrénées. Les moyens d'actions privilégiés seraient le levier judiciaire en cas de rapport de force (ce qui nécessite des compétences internes) mais il nous précise qu'ils disposent aussi d'un autre outil appelé les sentinelles de la nature. Cet outil permet le signalement de situations illégales repérées par des particuliers (dépôts sauvages d'ordures, constructions illégales...) que FNE va analyser avant de prendre, ou non, l'affaire en main.

C. Les acteurs agricoles : exemple de la Confédération paysanne et de la chambre d'agriculture du Tarn

La Confédération Paysanne

Présentation

La Confédération Paysanne (CP) est un syndicat qui, depuis une quarantaine d'années, tient un rôle majeur dans le paysage agricole français. De manière globale, elle défend le projet d'une agriculture paysanne intégrant des dimensions sociales, agronomiques et environnementales en valorisant l'agriculture biologique, durable et paysanne. Contre *“la course effrénée à la compétitivité”*, elle combat la domination économique, ici, les structures

hyper productives et hyper concentrées. Ainsi, elle s'oppose traditionnellement à la FNSEA (Fédération Nationale des Syndicats d'Exploitants Agricoles), défendant davantage les modèles d'agriculture productiviste.²⁰

Nous avons pu discuter du sujet de l'artificialisation des sols et de l'objectif ZAN avec Fanny Rhoné, secrétaire de la Confédération Paysanne Haute Garonne.

Position générale à propos de l'artificialisation des sols

La CP se positionne, de manière générale, contre l'artificialisation des sols. Elle est régulièrement consultée par la CDPENAF (Commission départementale de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers), commission organisée mensuellement par la Direction Départementale des Territoires (DDT) et gérant la question de l'artificialisation des terres agricoles, qui sont considérées comme des biens naturels, c'est-à-dire ici, et selon les définitions proposées par la loi Climat et Résilience, des surface considérées comme non artificialisées.

Position par rapport à l'objectif ZAN de la loi Climat et Résilience : un objectif en décalage avec la réalité

Position générale et limites identifiées

Notre interlocutrice a d'abord tenu à souligner le fait que la loi Climat et Résilience n'a été que très récemment présentée en commission et qu'aucune réflexion collective n'a pour l'instant été menée au sujet de son "Objectif ZAN". Elle dit être personnellement favorable à ce genre de loi, et, dans une dynamique de décroissance, se réjouit de la baisse d'activité économique induite par le ralentissement des constructions.

Mais elle souligne cependant le décalage déjà présent entre *"ce qui se fait encore aujourd'hui et la connaissance de ce sujet par les politiciens locaux/maires et les bureaux d'étude"*. Par ailleurs, la loi lui semble être encore trop générale, avec une prise en compte faible des particularités territoriales, des échéances trop court-termistes et des marges de manœuvre trop étroites pour les collectivités. Elle pointe également la charge supplémentaire que représentent les sanctions et pénalisations qui concernent les communes ne respectant pas leurs engagements²¹. Fanny Rhoné nous fait également part de ses inquiétudes quant au devenir des petites communes, qui, pour se développer, c'est-à-dire construire, doivent renouveler leur population, et souligne l'importance du maintien

²⁰ Confédération Paysanne. (s. d.). *La Confédération paysanne, syndicat pour une agriculture paysanne et la défense de ses travailleurs*. Consulté le 1 mars 2022, à l'adresse http://www.confederationpaysanne.fr/gen_article.php?id=8&t=Qui%20sommes-nous%20

²¹ Par exemple, les PLU(I) n'ayant pas intégré l'objectif ZAN en 2027 ne pourront pas délivrer d'autorisation d'urbanisme jusqu'à ce que la situation soit régularisée.

des écoles et de leurs classes pour la survie des communes rurales. Pour la CP, l'objectif ZAN alourdit la charge de travail de par l'accroissement des conflits et des réflexions avec la DDT. Cela accroîtra également les tensions autour des terres de manière générale.

Position vis-à-vis des dérogations concernant les surfaces commerciales

La CP est contre l'implantation de centres commerciaux dans les périphéries des villes, et préfère à ceux-ci la "vente directe", du producteur au consommateur, d'autant plus que la plupart de ces zones commerciales s'implantent sur des terres agricoles particulièrement arables.

Zoom sur le cas des terres occupées par les panneaux photovoltaïques

A plusieurs reprises, Madame Rhoné a souligné le fait que les terres sur lesquelles des panneaux photovoltaïques sont installés ne sont pas considérées comme artificialisées par la loi et les décrets qui s'ensuivent, dans la mesure où ces panneaux ne modifient pas ou peu les fonctions écologiques du sol. Pourtant, ils occupent les terres qui ne peuvent ainsi plus être cultivées. L'installation de ces panneaux est attractive dans la mesure où c'est un bon moyen pour les agriculteurs à la retraite d'obtenir un revenu complémentaire, ce qui risque de démultiplier ces installations.

La Chambre d'Agriculture du Tarn

Présentation

Les chambres d'agriculture sont des organismes consulaires départementaux avec missions d'intérêt général, et dont l'organisation mère est le ministère chargé de l'Agriculture et de l'Alimentation. Fondées par la Loi du 3 janvier 1924, elles sont chargées de représenter l'ensemble des différents agents économiques de l'agriculture : exploitant.e.s agricoles, mais aussi propriétaires, salarié.e.s, et organisations agricoles telles que les mutualités, coopératives, crédits et syndicats à vocation générale ; ainsi que d'accompagner les exploitant.e.s agricoles dans leur développement. La Chambre d'Agriculture du Tarn est présidée par Jean Claude Huc, agriculteur sur la commune de Belcastel.

Nous nous sommes entretenu.e.s avec Claire Hermet de la chambre d'agriculture du Tarn.

Position générale à propos de l'artificialisation des sols

La chambre d'agriculture du Tarn se prononce pour une consommation moindre des espaces agricoles et donc densifier les zones déjà urbanisées et artificialisées, tout en

insistant sur l'artificialisation nette ; c'est-à-dire qu'il peut y avoir de la renaturation afin de ne pas bloquer les projets. En leur sens, « *il faut concilier, on ne peut être sur une position trop extrémiste* ».

Zoom sur le cas des terres occupées par les panneaux photovoltaïques

La chambre considère le photovoltaïque comme une forme d'artificialisation des sols, et considère ainsi qu' « *il vaut mieux faire du photovoltaïque sur le toit* ». En effet, pour eux « *Pour l'instant l'agri-voltaïsme [soit la synergie entre agriculture et production d'électricité] n'existe pas* ».

Position par rapport à l'objectif ZAN de la loi Climat et Résilience : un objectif qui risque d'être trop contraignant pour les zones rurales

Position générale et limites identifiées

La chambre d'agriculture du Tarn considère la loi Climat et Résilience et son objectif ZAN comme une avancée mais est dans l'attente des décrets qui viendront amener les précisions nécessaires à son application. En effet, « *Pour l'instant rien est fait, il faudrait que le SRADDET soit modifié* ».

Cependant, plusieurs réserves sont émises. Tout d'abord, il y aurait le risque que l'objectif ZAN soit trop contraignant et compliqué à mettre en place, et que les élu.e.s n'y adhèrent pas. De plus, l'objectif ZAN risque d'impacter fortement les éleveur.se.s qui jusqu'à présent n'étaient pas compté.e.s dans l'artificialisation car obligé.e.s d'avoir des bâtiments pour leurs activités.

Position vis-à-vis des dérogations

Une autre réserve est émise concernant les particularités locales : « *Il y a des zones où on ne peut pas bloquer tous les projets, il faut prendre en compte les particularités territoriales.* ». Claire Hermet parle d'effet pervers concernant les « *zones rurales qui ont peu consommé d'espaces [et qui] n'auront plus de possibilité de développement.* ». Selon eux, nous n'avons pas le bon référentiel d'artificialisation, ce qui mène à défavoriser les communes rurales. Claire Hermet rajoute « *A voir comment est calculée cette artificialisation nette.* ».

Position par rapport au projet Terra2

Concernant le projet Terra2, notre interlocuteur déclare qu'il y a eu une déclaration d'utilité publique et que la chambre n'a donc pas à se prononcer.

D. Les acteurs institutionnels : l'exemple du CEREMA

Le Centre d'Études et d'Expertise sur les Risques, l'Environnement, la Mobilité et l'Aménagement (CEREMA)

Présentation

Le Centre d'Études et d'Expertise sur les Risques, l'Environnement, la Mobilité et l'Aménagement (CEREMA) est un établissement public à caractère administratif dont la gouvernance sera plus ouverte aux collectivités territoriales avec la mise en place de la loi 3DS (Différenciation, décentralisation, déconcentration et simplification). Aujourd'hui, il a notamment pour objectif de répondre aux besoins d'ingénierie des collectivités locales avec le soutien de l'État en participant à l'agence nationale de cohésion des territoires (ANCT). Par ses missions d'établissement public, le Cerema n'a pas contribué à l'écriture de la loi. En revanche, il a vocation à accompagner sa mise en œuvre sur différents aspects, notamment concernant l'artificialisation des sols. Ainsi, les données traitées par le CEREMA renseignent depuis trois ans le Portail national de l'artificialisation des sols qui est la première base de données homogènes qui existe au niveau national avec une méthodologie connue. Le CEREMA est donc bien dans la production d'outils et de données opérables pour l'application de la loi dans les territoires.

Nous avons eu l'opportunité de nous entretenir avec Quentin Gautier, chef du département Territoires de la Direction territoriale Occitanie pour lui poser quelques questions.

Position par rapport à l'objectif ZAN de la loi Climat et Résilience

Position générale et limites identifiées

Il est tout d'abord important de noter qu'en tant que fonctionnaire tenu au devoir de réserve, M. Gautier n'est pas habilité à exprimer une opinion personnelle sur les dispositions prévues par la loi. A propos des avancées possibles à la suite de l'objectif ZAN (Zéro Artificialisation Nette), M. Gautier précise que les objectifs de sobriété foncière fixés ne sont pas nouveaux mais que la loi Climat et Résilience renforce leur ambition. En effet, la lutte contre l'étalement urbain et la gestion économe de l'espace sont inscrits de longue date dans le code de l'urbanisme. Par ailleurs, un objectif légal de "modération de la consommation d'espaces" existait avant la loi Climat et Résilience, mais qui était assez flou et qui laissait de la marge à différentes appréciations. Ce qui est nouveau avec cet objectif ZAN c'est que désormais toutes les régions doivent expliquer comment elles comptent décliner l'accomplissement de leurs objectifs.

Position vis-à-vis des dérogations concernant les surfaces commerciales

Concernant les particularités territoriales, M. Gautier ne connaît pas dans le détail les dispositions de la loi relative aux dérogations pour les surfaces commerciales. Si chacune des régions doit atteindre l'objectif zéro artificialisation nette en 2050, la loi laisse aux régions le choix de décliner plus finement cet objectif. La région Occitanie par exemple : « a affirmé son souhait de ne pas appliquer une réduction uniforme de 50% du rythme d'artificialisation sur le territoire régional, dans une logique de rééquilibrage territorial ». Par ailleurs, le Premier Ministre Jean Castex, dans une circulaire du 7 janvier 2022 destinée aux préfets concernant la mise en œuvre des objectifs de la loi Climat et Résilience, insiste sur le fait que l'objectif ZAN ne doit pas signifier l'arrêt de tous les projets des collectivités : « *L'effort de réduction de consommation des espaces doit être adapté aux réalités locales* ». Il n'est donc pas question d'une « *réduction uniforme de l'artificialisation par rapport à celle passée* » selon un article publié dans la Gazette des Communes²².

Leviers d'action à la disposition de l'acteur

Pour les leviers d'actions pour lutter contre l'artificialisation des sols, le CEREMA s'appuie sur la production de données relatives au rythme de consommation des espaces agricoles, naturels et forestiers, basées sur les fichiers fonciers, qui alimentent notamment le Portail national d'artificialisation des sols. Comme nous l'avons vu précédemment, c'est donc par la fourniture de données opérables ainsi que par la proposition d'appui en ingénierie aux collectivités que le CEREMA participe à la lutte contre l'artificialisation des sols; ces données pouvant ensuite aider à la prise de décision.

Par ailleurs, le Cerema développe et met à disposition des acteurs locaux des outils numériques tels qu'*UrbanSimul*, pour l'appui aux stratégies foncières, *Cartofriches*, pour la connaissance du patrimoine de friches, ou *UrbanVitaliz*, un service d'aide au réinvestissement des friches.

E. Contribution anonyme

Enfin, nous avons rencontré une personne qui a souhaité participer à notre étude tout en gardant son anonymat.

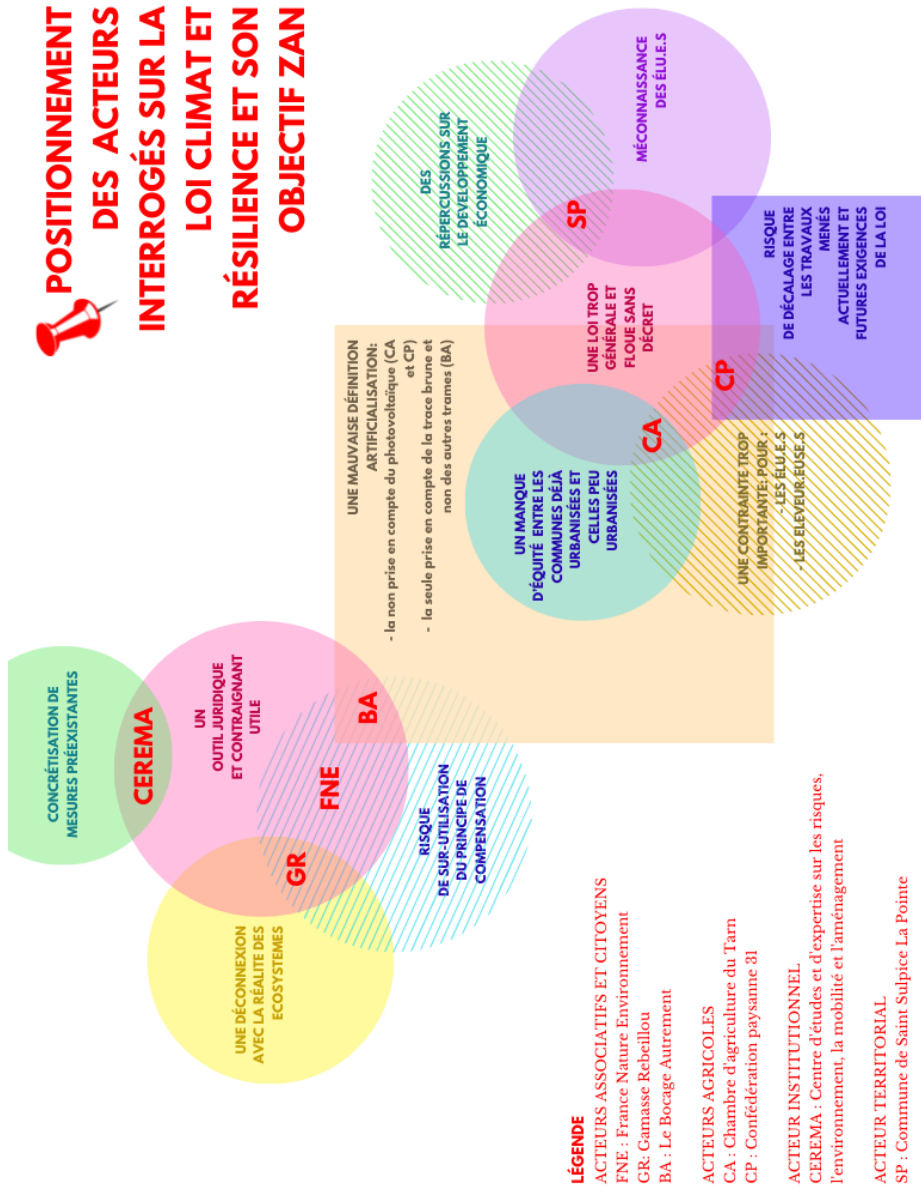
²² Jabre, L. (2022, 15 février). *Jean Castex souligne que le ZAN ne signifie pas l'arrêt des projets d'aménagement*. La Gazette des Communes. Consulté le 3 mars 2022, à l'adresse <https://www.lagazettedescommunes.com/790405/jean-castex-souligne-que-le-zan-ne-signifie-pas-larret-des-projets-damenagement/>

Position par rapport à l'objectif ZAN de la loi Climat et Résilience : le temps long du droit et de la coordination des documents urbanistiques

Selon ses termes : « *Maintenant c'est beaucoup plus incitatif, ça va beaucoup mieux orienter les travaux* » et c'est en cela que cet objectif est intéressant. Pour résumer il y a trois grandes avancées : la loi devient plus précise avec des objectifs plus contraignants et il devient plus facile de démontrer des irrégularités. Cependant, une des grandes faiblesses identifiées est la lenteur des échéances. Dans le droit de l'urbanisme, les PLU devraient prendre en compte les SCoT en 3 ans au maximum. Or ce n'est pas toujours le cas car certaines communes voient les contraintes posées par les SCoT d'un mauvais œil, comme quelque chose de gênant. Normalement, quand les communes n'adaptent pas les PLU au SCoT le préfet peut se substituer à la commune et s'assurer de la mise en compatibilité; mais dans la réalité c'est très peu fréquent. En cela c'est dommage : l'objectif est réaliste mais il y a un très gros travail à produire pour cela. Il est même ambitieux, notre interlocuteur a même été surpris que le texte de loi soit accepté sans avoir été trop édulcoré lors de son passage aux chambres. En effet, un tel projet n'est pas simple à soutenir politiquement.

Toujours au sujet des échéances, notre interlocuteur.ice poursuit en disant que la coordination entre les différents documents urbanistiques sera longue et entraînera donc forcément des retards dans les effets territoriaux de la loi. « *L'objectif ne sera traduit dans les SRADDET qu'en 2024, les SCOT auront jusqu'à août 2026 pour prendre en compte le SRADDET et les PLU encore un an supplémentaire. En faisant cela, on peut continuer à artificialiser les sols avant la mise en place effective des nouveaux objectifs de sobriété foncière dans les PLU sans compensation foncière. Il y a donc un risque assez fort qu'en 2030 on ne soit pas au niveau espéré qui est à hauteur d'une réduction de 50% de l'artificialisation des sols.* ». On comprend bien ici que tout se fera sur le temps long. Toutefois, la loi devrait se traduire par des effets positifs notables sur la réduction du rythme d'artificialisation.

F. Schéma récapitulatif cartographiant les acteurs interrogés en fonction de leur positionnement concernant la loi Climat et Résilience et l'objectif ZAN



Partie 3 - Derrière les conflits d'acteur.rice.s, des paradigmes différents et évolutifs

La question de l'artificialisation des sols met en exergue des enjeux bien plus vastes que son strict périmètre, et révèle des tensions, des conflits relevant de différences d'appréhension et de priorisation des enjeux. Afin de répondre efficacement à l'ensemble des enjeux, qu'ils soient économiques, sociaux et environnementaux, une solution serait de penser un nouveau paradigme du développement territorial.

A. Un rapport différent à l'artificialisation des sols du fait de la coexistence des enjeux sociaux, politiques, environnementaux et économiques

Le fait que les nouveaux projets d'aménagement soient de plus en plus contestés (par exemple FNE Midi-Pyrénées a participé à 67 actions en justice en 2020²³) illustre en réalité des différences de paradigmes entre les collectivités territoriales, les acteurs économiques, et les acteurs citoyens et associatifs. En effet, chaque acteur représente plus ou moins consciemment ses propres intérêts, et pour pouvoir parvenir à une réelle transition globale, le compromis est nécessaire. Pour y arriver, il faut comprendre quelles sont les visions des différents acteurs, ainsi que les freins empêchant d'arriver au compromis. C'est notamment le rôle de la consultation et de la concertation publique, afin d'accroître l'acceptabilité sociale des projets, mais nos différents entretiens montrent que cet objectif n'est pas toujours atteint.

Tout d'abord, une différence d'appréhension des enjeux économiques est en jeu. Les collectivités territoriales en ont une approche particulièrement technique. Elles sont soumises à de nombreuses contraintes, notamment économiques, accentuées par les opérations de décentralisation et de déconcentration. Les collectivités ont de moins en moins de moyens pour répondre aux enjeux environnementaux et sociaux et de plus en plus

²³ Entretien avec Eric Lavialle, FNE

de dépenses. Ainsi, les projets d'aménagement permettent de répondre à ces besoins financiers (par l'apport de nouvelles taxes), et de rendre le territoire plus attractif. De plus, les communes doivent répondre à certains besoins qui se heurtent à l'objectif ZAN; notamment fournir assez de logement aux populations toujours plus nombreuses qui arrivent dans l'aire d'attraction toulousaine.

Les agriculteur.trice.s sont également soumis.e.s à des impératifs économiques forts, dans un marché concurrentiel qui favorise les grosses productions. Rappelons que le terme d'artificialisation tel qu'il a été consacré dans la loi renvoie principalement à l'altération des sols pour des fonctions urbaines ou de transport. Or, la question de l'altération des terres agricoles peut aussi être compromise par l'utilisation de certains produits pesticides, ou par l'utilisation des terrains pour y installer des panneaux photovoltaïques. Dans tous les cas, on voit s'opposer des modèles relationnels à la nature différents²⁴. Ainsi, le modèle relationnel des collectivités et des agents économiques est principalement détaché de la nature, perçue comme peu importante face aux projets urbains, voire comme une contrainte pour le développement économique. Face à cela, avec les collectifs et certaines associations comme FNE, qui ne sont pas diamétralement opposées au développement territorial, mais à la façon dont celui-ci est réalisé, on est davantage dans une relation tutélaire où la nature nécessite une protection bienveillante, entraînant des règles et des normes permettant la délimitation d'espaces spécifiques.

Ainsi, l'artificialisation des sols est de fait l'une des conséquences de nombreux choix faits aux niveaux globaux et locaux, chaque acteur.rice a ses propres biais cognitifs. Si l'on veut pouvoir penser une transition réellement efficiente, il est nécessaire de comprendre ces biais et donc d'écouter les différents acteurs.

Ensuite, la question de l'artificialisation des sols est aussi révélatrice d'un rapport spécifique au politique et d'un échec de la démocratie territorialisée, qui semble nécessaire pour co construire des territoires résilients. Dans les collectifs, on a retrouvé cette volonté de participer aux différentes enquêtes publiques afin de faire entendre leurs voix et de proposer des alternatives. Cependant, ce n'est déjà pas possible pour tous les individus de se saisir des outils parfois très complexes mis en place lors de la consultation, d'autant plus que ces avis ne disposent d'aucun pouvoir contraignant. On retrouve alors une certaine défiance envers les collectivités territoriales, qui mettent en place des projets déconnectés de

²⁴ Muradian, R., & Pascual, U. (2018). A typology of elementary forms of human-nature relations : a contribution to the valuation debate. *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 35, 8-14. <https://doi.org/10.1016/j.cosust.2018.10.014>

certaines aspirations, sans réellement prendre en compte les opinions de leurs propres contribuables :

« Le dialogue était voulu de la part des participants. Au final, c'est plus une présentation unidirectionnelle de comment ils avaient envisagé les choses. De beaux mots mais lorsque nous avons fini par avoir le cahier des charges, puis vu les projets, il s'est avéré qu'il n'y avait absolument pas de volonté de développement économique du quartier. A chaque question posée sur le transport, on nous a répondu que ce n'était pas un problème et que ce serait géré en temps et en heure. La sortie Borderouge est déjà saturée matin et soir, le périphérique est saturé lui aussi, le BUN est arrêté au niveau de l'entrée de Launaguet. Comment dans ces conditions peut-on considérer qu'il y a eu dialogue et prise en compte des éléments de la concertation ? En quoi, le quartier sera-t-il un écoquartier ? ce n'est pas en utilisant des matériaux « nobles » ou en faisant des communications que cela va changer les objectifs de densification extrêmes demandés par la mairie de Toulouse dans le cahier des charges. Nous avons demandé un plan de transport, des activités économiques, des analyses suite à la crise COVID que nous avons traversé. Rien de tout cela n'a été réalisé. » (Témoignage anonyme - Collectif Le Bocage Autrement)

« (...) les mairies qui se comportent comme un fief, où ils font ce qu'ils ont envie, les gens n'ont plus qu'à obéir et s'incliner (...) que des politiques et des magouilles » (Marie-Christine Desjean – Collectif Gamasse-Rebeillou)

De plus, la relative inadaptation de certains acteurs locaux aux connaissances écologistes est non négligeable. Certain.e.s enquêté.e.s mettent en avant le fait que certaines communes n'avaient officiellement pas de personnes en charge de l'environnement. Cela s'explique notamment par le fait que certaines populations ne sont pas du tout conscientisées aux enjeux environnementaux et ne vont donc pas élire des listes écologistes ou portant un projet environnemental.

B. La nécessité de nouveaux paradigmes de développement territorial

L'objectif ZAN entérine juridiquement un changement de paradigme : notre appréhension des espaces ruraux et urbains évolue, et de nouveaux enjeux faisant écho aux crises climatiques et écologiques émergent. Ainsi, si la lutte contre l'artificialisation des

sols vise à protéger les terres agricoles, la biodiversité, les paysages, elle ne répond pas intrinsèquement aux impératifs de logement soulevés par l'accroissement démographique des décennies à venir (d'ici à 2050, la population devrait croître d'environ 2,6% selon les projections de l'INED)²⁵ et par le regain d'attractivité des zones périurbaines et rurales. Pour que la zéro artificialisation nette ne se charge pas d'externalités négatives (relégation induite par un « malthusianisme foncier »²⁶, urbanisme appauvri, densité trop élevée...), il convient de fournir un cadre à la densification, tout en impulsant une revalorisation de l'habitat collectif. Se posera également la question de la pertinence de l'approche quantitative de l'objectif ZAN : peut-être serait-il plus judicieux de davantage s'inquiéter des formes que prennent l'artificialisation, plutôt que de sa propagation simplement numérique.

Si, pendant longtemps, les urbanistes et architectes ont cherché à éviter la densification du bâti, c'est aujourd'hui un thème qui est l'objet d'un regain d'intérêt politique, et qui semble être indissociable des objectifs de « durabilité » des villes²⁷, notamment dans la mesure où la densification est la principale marge de manœuvre que laisse l'objectif de zéro artificialisation nette. En effet, il s'agit de pouvoir absorber les besoins de logement d'une population qui ne cesse de croître. Pour Eric Charmes, le succès de ce thème traduit un retournement des politiques publiques et de l'opinion en faveur de centres urbains denses.²⁸

Cet attrait pour la densité s'explique facilement : en plus de permettre la sobriété de la consommation foncière, c'est un outil privilégié pour limiter l'utilisation de la voiture en ville. Construire en hauteur permet également de limiter la consommation énergétique des bâtiments, et de bousculer l'inertie de l'offre immobilière en centre ville. Ainsi, le projet de loi Grenelle 2, qui, à travers les Scot et les PLU(i-H), impose des seuils plancher de densité dans les espaces urbains construits, illustre ce regain de popularité.

L'enjeu réside dans le juste milieu entre densité trop faible ou trop forte. Les maux d'une densité trop élevée sont bien connus : dans la fiction, comme dans le recueil « Les villes tentaculaires »²⁹ d'Emile Verhaeren, ou dans la réalité éprouvée, l'urbain trop dense étouffe

²⁵ Institut National des Études Démographiques. (2021, décembre). *Projections - Evolution de la population - France - Les chiffres - Ined - Institut national d'études démographiques*. INED. Consulté le 12 mars 2022, à l'adresse <https://www.ined.fr/fr/tout-savoir-population/chiffres/france/evolution-population/projections/>

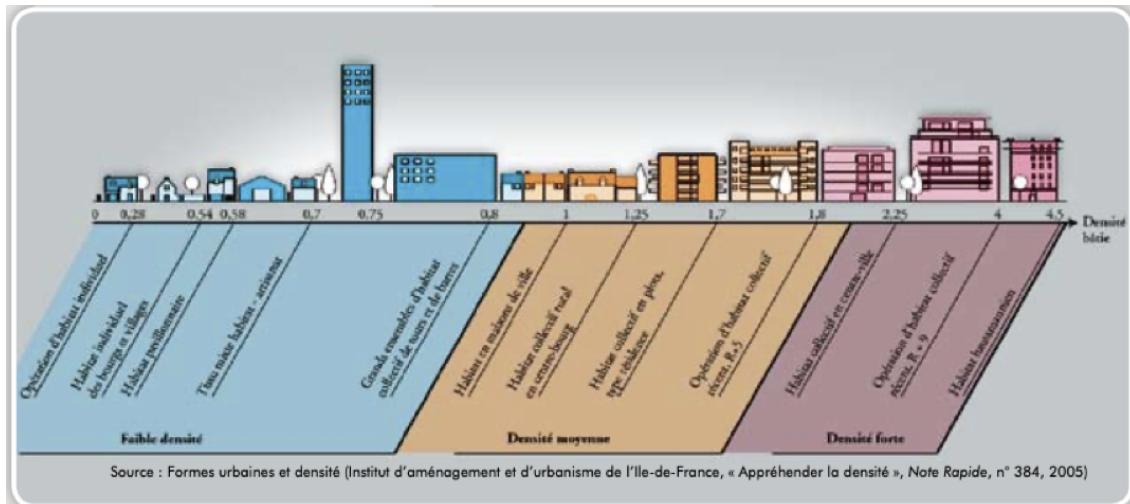
²⁶ Charmes, E. (2007). Le Malthusianisme foncier. *Études foncières*, 12-16. <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00147249v3/document>

²⁷ Charmes, E. (2010, mai-juin) La densification en débat, Effet de mode ou solution durable ? *Études foncières*, 145. <https://www.aurm.org/uploads/media/f7018dfe821c61135f2016a5d277c984.pdf>

²⁸ *ibid*

²⁹ Verhaeren, E. (1895), *Les villes tentaculaires*, E. Deman

et amplifie, à raison, les désirs de quitter la ville et s'aérer loin chaque weekend, ce qui, en France, est souvent synonyme de recours à l'utilisation de l'automobile.



Source : Charmes, E. (2013, 31 juillet). L'artificialisation est-elle vraiment un problème quantitatif ?) <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00849424/document>

Cette densité, pour rester attractive, se doit d'être mesurée. Le plus judicieux est de favoriser la densification des banlieues et des polarités périphériques³⁰, qui sont encore relativement peu concernés par rapport aux centres urbains. L'illustration ci-dessus permet au lecteur d'appréhender les échelles relatives de la densité du bâti.

Si la densification concerne autant l'habitat individuel que collectif, il serait de bonne augure d'impulser un changement dans la perception que revêt l'habitat collectif, qui est particulièrement économe en consommation foncière. En effet, les représentations psychosociales sont davantage favorables à l'habitat pavillonnaire, notamment dans son opposition à l'habitat collectif, qui éloignerait les individu.e.s de la nature et ne permettrait pas l'épanouissement personnel³¹. Or, des projets d'habitat collectif ambitieux sont pensés et réalisés : les représentations que l'on peut s'en faire les rattachent à des idées préconçues et donc faussées. Il est important de donner à voir des exemples et des récits positifs de l'habitat collectif à travers plus d'information et une meilleure formation de ceux tenant des positions influentes dans ces domaines (élu.e.s, notaires par exemples), comme le propose la note réalisée par la Fabrique Ecologique³².

³⁰ Charmes, E. (2010, mai-juin) La densification en débat, Effet de mode ou solution durable ?

³¹ La Fabrique Écologique. (2021, 14 octobre). *Les défis de la lutte contre l'artificialisation des sols*.

³² *ibid*

Dans l'ensemble, il s'agit de « changer le mode culturel d'habiter » et de tendre vers un nouveau paradigme moins horizontal, davantage mûri et réfléchi. L'enjeu est d'autant plus crucial que les épisodes de confinement dus à la Covid 19 ont renforcé la tendance à la migration des centres urbains vers les périphéries, comme nous l'ont rapporté plusieurs de nos interlocuteurs, dont Eric Lavialle, de France Nature Environnement Midi-Pyrénées.

Pour répondre aux enjeux que soulèvent l'objectif ZAN, modifier notre façon d'habiter en cherchant à densifier le bâti est un vecteur privilégié. Mais peut-être faut-il également se pencher sur l'approche, uniquement quantitative, choisie par le législateur. Ainsi, Eric Charmes, dans la revue *Études foncières*, dénonce un débat public alarmiste qui « illustre en réalité un biais en défaveur du périurbain et de l'habitat individuel »³³. Il s'appuie notamment sur le constat suivant : si tous les ménages français disposaient d'une parcelle de 1000m², moins de 10% du territoire serait artificialisé. Ce chiffre comprend les infrastructures et espaces publics supplémentaires que supposent un tel changement de configuration urbanistique, les commerces, bureaux, espaces verts, etc. Il met également le cas français en perspective avec d'autres pays européens, comme les Pays Bas, et souligne le fait que l'espace, en termes purement quantitatifs, ne manquerait pas avant plusieurs siècles.

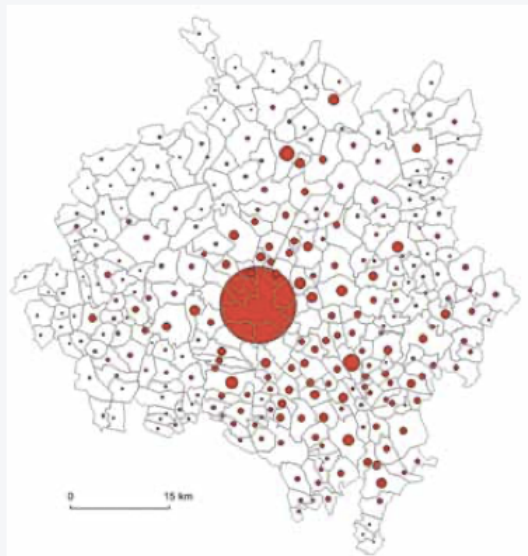
Eric Charmes propose de questionner l'artificialisation davantage à travers ses modalités : si on ne peut dénier que l'artificialisation progresse de plus en plus vite, il faudrait plus s'inquiéter de l'émiettement territorial induit³⁴. En effet, les métropoles s'étendent et intègrent progressivement dans leur aire d'influence les communes voisines. Mais ce phénomène est limité par les règlements locaux d'urbanisme de ces communes, qui, selon le souhait des habitants, cherchent à rester verdoyantes, aérées, et clairement séparées par des surfaces non artificialisées. La demande de logement est donc reléguée plus loin, notamment celle des plus modestes, la discontinuité s'affirme et a pour conséquences un territoire émietté (Figure 1) et des disparités sociales approfondies.

³³ Charmes, E. (2013, 31 juillet). L'artificialisation est-elle vraiment un problème quantitatif ? *Études foncières*, 23-28. <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00849424/document>

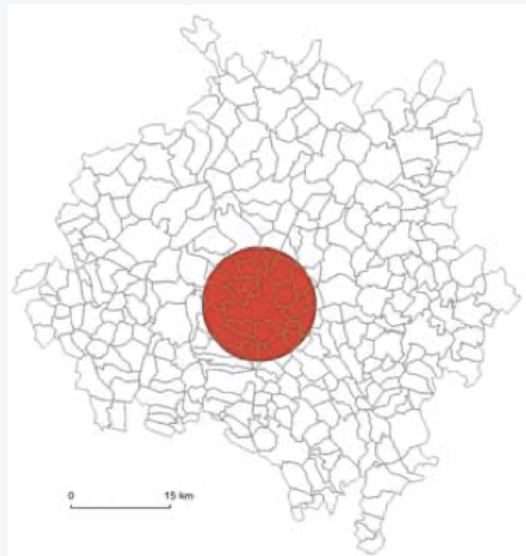
³⁴ *ibid*

Figure 1

Représentation schématique des surfaces artificialisées (environ 240 km²) dans l'aire urbaine de Dijon

**Figure 2**

Représentation schématique de surfaces artificialisées rassemblées en un seul pôle



Carte réalisée avec le logiciel ArcGIS

Source : Charmes, E. (2013, 31 juillet). L'artificialisation est-elle vraiment un problème quantitatif ?) <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00849424/document>

Si cet émiettement a l'avantage de permettre de concrètement vivre entre ville et campagne, il renforce les effets sur le paysage, la biodiversité et l'agriculture en démultipliant les zones de contacts³⁵. En guise d'illustrations, les conflits entre activités urbaines et agricoles sont plus nombreux (occupation de la voirie par des tracteurs) ; la biodiversité ne peut jouir d'un milieu de vie continu, puisque sans cesse entrecoupé par des infrastructures routières. Comme le suggère le visuel proposé ci-dessus, et extrait du magazine *Etudes foncières*, en considérant un étalement urbain continu (Figure 2), les effets seraient largement amoindris.

Pour résumer, l'approche choisie par le.a législateur.ice peut aussi faire l'objet de critique : si le prisme quantitatif reste incontournable, se pencher sur les modalités de l'artificialisation pourrait permettre de mieux lutter contre les impacts négatifs de l'artificialisation des sols et sur la qualité de vie de ceux qui l'occupent, humains comme non-humains. La définition donnée par la loi Climat et Résilience se concentre sur la notion "d'altération durable des sols", donc sur les conséquences d'une certaine pratique sur la qualité du sol par rapport à son état initial. Néanmoins, les projets de décrets sortis en mars 2022, notamment celui

³⁵ Charmes, E. (2013, 31 juillet). L'artificialisation est-elle vraiment un problème quantitatif ?

portant sur la nomenclature de l'artificialisation des sols s'écarte franchement de cette conception, en catégorisant de manière binaire les sols dits "artificialisés" et les sols "non artificialisés" sans intégrer dans cette nomenclature une notion de "gradation" qui permettrait de se centrer sur l'écart créé entre l'état initial du sol et sa qualité dégradée une fois que ce sol est artificialisé.

Conclusion

La lutte contre l'artificialisation des sols est un enjeu primordial pour la transition écologique du fait de ses nombreuses externalités négatives sur l'environnement. La définition retenue par la récente loi Climat et Résilience, qui est celle de *"[la transformation] d'un sol naturel, agricole ou forestier, par des opérations d'aménagement pouvant entraîner une imperméabilisation partielle ou totale"*, est intéressante et marque la volonté politique forte de s'attaquer à ce problème. Cependant, cette définition aurait mérité d'être approfondie, en distinguant les différents types d'artificialisation comme le fait notamment la Fabrique écologique dans sa note d'octobre 2021. Il convient de préciser que les projets de décrets sortis en mars 2022, notamment celui sur la nomenclature de l'artificialisation des sols précisant la définition donnée par la loi Climat et Résilience donne plusieurs catégories des sols "artificialisés" et "non artificialisés" qui n'ont pas pu être étudiés au moment de la rédaction du présent rapport. Un premier constat peut être apporté sur le fait que cette nomenclature ne fait pas apparaître une notion de gradation de l'artificialisation des sols selon la pratique réalisée sur le sol. L'objectif Zéro Artificialisation Nette reste une avancée importante, dans une volonté de renforcer le Plan National Biodiversité de 2018 qui l'avait consacré pour la première fois.

Dès lors, il s'agissait de dresser une liste non exhaustive des différent.e.s types d'acteur.rice.s impliqué.e.s de près ou de loin dans la lutte contre l'artificialisation des sols. Selon leur position sociale, leur rapport à l'artificialisation diffère, ainsi que les leviers d'actions dont iels disposent pour lutter contre ce phénomène. L'ensemble de nos enquêté.e.s reconnaissent une certaine avancée avec la promulgation de l'objectif ZAN dans la loi Climat et Résilience, cependant c'est encore un objectif flou et difficile à cerner, et il faudra attendre les différents décrets d'application pour réussir à avoir une meilleure appréhension des avancées. Malgré cela, de nombreux acteur.rice.s dénoncent certaines facettes de l'objectif, comme le risque de sur-utilisation du principe de compensation ou l'accord de dérogations pour les surfaces commerciales. Certain.e.s craignent également des contraintes supplémentaires pour les zones rurales.

Mais en prenant de la hauteur, on se rend compte que l'artificialisation des sols met en exergue des conflits d'acteurs relevant d'une priorisation différente des enjeux. Les impératifs économiques spécifiques à certain.e.s acteur.rices sont nécessaires à prendre en compte, car ils se répercutent en influençant les biais cognitifs des individus. Afin de parvenir à réaliser les différentes transitions, les instances de consultation et de concertations et de consultations publiques devraient parvenir à assurer un rôle de

médiation entre les différents enjeux mais des limites dans la réalisation ont pu être observées.

Enfin, il semble nécessaire de changer les paradigmes psychosociaux et institutionnels dans la manière dont l'on pense le développement même des villes. Afin de répondre aux besoins de logements, l'objectif ZAN suppose une densification du bâti, cependant celle-ci doit se faire de manière réfléchie. Un changement psychosocial est nécessaire afin de remettre en valeur l'habitat collectif, qui présente de nombreux avantages, dont une certaine qualité de vie. Finalement l'objectif ZAN traite le problème de l'artificialisation des sols que d'une manière quantitative, le discours porté est relativement alarmiste, mais surtout il masque le plus important : les modalités de l'artificialisation actuelle qui contribuent à l'émiettement du territoire, multipliant ainsi les externalités négatives sur la biodiversité, le monde agricole, les paysages... S'attaquer à l'artificialisation des sols nécessite donc de penser le problème dans toute sa complexité et non de manière sectorielle.

Bibliographie

Article de revue

Charmes, E. (2007). Le Malthusianisme foncier. *Études foncières*, 12-16. <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00147249v3/document>

Charmes, E. (2010, mai-juin) La densification en débat, Effet de mode ou solution durable ? *Études foncières*, 145. <https://www.aurm.org/uploads/media/f7018dfe821c61135f2016a5d277c984.pdf>

Charmes, E. (2013, 31 juillet). L'artificialisation est-elle vraiment un problème quantitatif ? *Études foncières*, 23-28. <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00849424/document>

Muradian, R., & Pascual, U. (2018). A typology of elementary forms of human-nature relations : a contribution to the valuation debate. *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 35, 8-14. <https://doi.org/10.1016/j.cosust.2018.10.014>

Ouvrage

Verhaeren, E. (1895), *Les villes tentaculaires*, E. Deman

Page internet

Cerema. (2020, 5 novembre). *Zéro Artificialisation Nette : de forts enjeux, des leviers d'action pour les acteurs des territoires*. Consulté le 16 mars 2022, à l'adresse <https://www.cerema.fr/fr/actualites/zero-artificialisation-nette-forts-enjeux-leviers-action>

Confédération Paysanne. (s. d.). *La Confédération paysanne, syndicat pour une agriculture paysanne et la défense de ses travailleurs*. Consulté le 1 mars 2022, à l'adresse http://www.confederationpaysanne.fr/gen_article.php?id=8&t=Qui%20sommes-nous%20

Consultations publiques. (s. d.). *Projet de décret relatif au rapport local de suivi de l'artificialisation des sols*. Ministère de la Transition écologique. Consulté le 17 mars 2022, à l'adresse <http://www.consultations-publiques.developpement-durable.gouv.fr/projet-de-decret-relatif-au-rapport-local-de-suivi-a2612.html>

Fédération Nationale des SCoT. (2021). *Objectif ZAN : Évaluez l'impact sur votre territoire*. Objectif-ZAN. Consulté le 16 mars 2022, à l'adresse <https://www.objectif-zan.com/#/>

F. Fortin (2021, 9 mars), *Documents d'urbanisme : une étude souligne la nécessité d'une définition partagée de la "pleine terre"*, MCM Presse pour Localtis. Consulté le 20 mars 2022 à l'adresse <https://www.banquedesterritoires.fr/documents-durbanisme-une-etude-souligne-la-neeessite-dune-definition-partagee-de-la-pleine-terre>

Gouvernement français. (2021, septembre). *Le suivi de la consommation d'espaces NAF*. Portail de l'artificialisation des sols. Consulté le 23 février 2022, à l'adresse <https://artificialisation.developpement-durable.gouv.fr/suivi-consommation-espaces-naf>

Institut National des Études Démographiques. (2021, décembre). *Projections - Evolution de la population - France - Les chiffres - Ined - Institut national d'études démographiques*. INED. Consulté le 12 mars 2022, à l'adresse <https://www.ined.fr/fr/tout-savoir-population/chiffres/france/evolution-population/projections/>

Jabre, L. (2022, 15 février). *Jean Castex souligne que le ZAN ne signifie pas l'arrêt des projets d'aménagement*. La Gazette des Communes. Consulté le 3 mars 2022, à l'adresse <https://www.lagazettedescommunes.com/790405/jean-castex-souligne-que-le-zan-ne-signifie-pas-larret-des-projets-damenagement/>

La Fabrique Écologique. (2021, 14 octobre). *Les défis de la lutte contre l'artificialisation des sols*. Consulté le 1 mars 2022, à l'adresse <https://www.lafabriqueecologique.fr/les-defis-de-la-lutte-contre-lartificialisation-des-sols/>

Légifrance. (2021, août 24). *LOI n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets*. Consulté le 1 mars 2022, à l'adresse <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000043956924>

Ministère de la Transition Écologique. (2021a, octobre 6). *Le SCoT : un projet stratégique partagé pour l'aménagement d'un territoire*. Consulté le 24 janvier 2022, à l'adresse <https://www.ecologie.gouv.fr/scot-projet-strategique-partage-lamenagement-dun-territoire>

Ministère de la Transition Écologique. (2021b, octobre 6). *SRADDET : un schéma stratégique, prescriptif et intégrateur pour les régions*. Consulté le 24 janvier 2022, à l'adresse <https://www.ecologie.gouv.fr/sraddet-schema-strategique-prescriptif-et-integrateur-regions>

Philippe, J. (2021, 26 avril). *VIDEO. À Toulouse, l'association « Vivre à Paléficat » tente de préserver l'âme de son quartier : "c'est le bull*. *ladepeche.fr*. Consulté le 1 mars 2022, à l'adresse <https://www.ladepeche.fr/2021/04/26/toulouse-le-bulldozer-contre-le-pot-de-terre-9510263.php>

Radisson, L. (2022, 23 février). *Lutte contre l'artificialisation : Jean Castex donne le mode d'emploi*. *Actu-Environnement*. Consulté le 1 mars 2022, à l'adresse <https://www.actu-environnement.com/ae/news/lutte-artificialisation-circulaire-jean-castex-prefets-39151.php4>

Annexe

Annexe 1: Tableau cartographie comparative des acteur.rice.s

	Ville de Saint Sulpice	Chambre d'agriculture du Tarn	Confédération paysanne 31	CEREMA	FNE	Gamasse Rebeillou	Le Bocage Autrement
Statut	Collectivité territoriale	Organisme consulaire du ministère chargé de l'Agriculture et de l'Alimentation	Syndicat agricole	Établissement public à caractère administratif	Association	Collectif citoyen	Collectif citoyen
Avis sur Loi Climat et Résilience et objectif ZAN	+ : bonne chose ? : flou et difficile à cerner sans décrets et études supplémentaires - : délai d'intégration dans les plans territoriaux => crainte d'un allongement de plusieurs années - : répercussions sur développement économique - : constat d'une méconnaissance	+ : représente une avancée ? : attente des décrets car loi floue - : manque d'équité entre les communes déjà urbanisées et celles peu urbanisées - : défavorable pour les éleveur.se.s - : risque objectif trop contraignant et que élu.e.s n'y adhèrent pas	+ : globalement c'est une bonne chose ? : connaissance relative pour l'instant de la loi et de ce qu'elle implique - : risque de décalage entre les travaux menés actuellement et les futures exigences de la loi - : manque de marge de manoeuvre laissée aux collectivités	+ : loi devient plus précise avec des objectifs contraignants et il devient plus facile de démontrer des irrégularités.	+ : avancée importante car cadre contraignant - : risque de la sur-utilisation du principe de compensation	+ : reconnaissance d'un potentiel outil juridique - : limites notamment sur l'aspect "compenser" de la démarche ERC. - : une déconnexion avec les réalités des écosystèmes	+ : reconnaissance d'une avancée dans la prise en compte des enjeux de l'artificialisation des sols - : un objectif qui ne prend en compte que la trame brune et non pas les autres trames. - : risque de la sur-utilisation du principe de compensation

	des élu.e.s sur l'objectif ZAN avant la circulaire Castex.								
Dérogations commerciales	mauvaise chose: pour les artisans, les externalités négatives que la mairie doit gérer par la suite	« Il y a des zones où on ne peut pas bloquer tous les projets, il faut prendre en compte les particularités territoriales. »	Globalement les zones commerciales	contre zones	X	Pas totalement contre, mais nécessité de tendre vers sobriété foncière	X	Une mauvaise chose car cela fait primer les intérêts économiques sur la préservation de la nature	
Leviers d'action	• PLU • Consultation publique pour parvenir à l'acceptabilité é sociale	X	X		Pas vraiment d'actions à mener. Le CEREMA est en appui aux collectivités territoriales, de plus elle doit se ranger derrière l'avis de l'Etat.	• judiciaire • sentinelle de la nature : un outil de signalement de situations illégales repérées par les particuliers	• consultation publique et concertation • pétitions • médiation des enjeux • mise en réseau • voie judiciaire		
Avis sur Terra 2	Projet voulu et défendu par la commune Permet d'obtenir des financements dont la commune de Saint Sulpice a besoin	Ne se prononce pas, fait référence à la déclaration d'utilité et au fait que « cela peut profiter aux territoires »			X				
Autres	X	nécessité d'inclure le photovoltaïque comme forme d'artificialisation car d'artificialisation lorsque réalisé sur	S'enquiert particulièrement du problème posé, et vis-à-vis des définitions de la loi, par les installations de	Les données recueillies par le CEREMA ont servi à créer le portail national de l'artificialisation des					

		terres agricoles fertiles	panneaux photovoltaïques sur les terres agricoles	sols. Ils sont dans la production d'outils et de données.			
Particularités territoriales		« Il y a des zones où on ne peut pas bloquer tous les projets, il faut prendre en compte les particularités territoriales. »		L'objectif n'interdit pas les différences entre les départements, mais si un département réduit moins que les autres, quelqu'un devra bien réduire ZAN l'artificialisation encore davantage. Et puis si à la fin l'objectif est respecté, alors tout va bien. Ce n'est donc pas une mauvaise chose.			