Du sol au foncier, des fonctions aux usages, quelle politique foncière ? Le CESE a adopté son avis

TRAVAUX PUBLIÉE LE 26/01/2023

Saisine liée : DU SOL AU FONCIER, DES FONCTIONS AUX USAGES, QUELLE POLITIQUE FONCIÈRE ?

La périurbanisation, mais aussi les activités agricoles, industrielles, énergétiques, commerciales, ou encore touristiques, impliquent une artificialisation croissante des sols français, qui constituent pourtant un berceau précieux de biodiversité. La préservation, quantitative et qualitative, du sol constitue par conséquent un enjeu majeur, sur le plan climatique, environnemental et de santé globale, qui appelle des actions volontaristes et urgentes. La démarche « Zéro artificialisation nette » ZAN à l'horizon 2050 s'inscrit précisément dans cet objectif.

Le CESE a adopté ce jour à 111 voix pour, 15 voix contre et 7 abstentions l'avis "Du sol au foncier, des fonctions aux usages, quelle politique foncière ?" rapporté par Cécile Claveirole (Groupe Environnement et nature) au nom de la commission du Territoire, de l'agriculture et de l'alimentation présidée par Henri Biès-Péré (Groupe Agriculture).

Télécharger l'avis

Télécharger la fiche de communication

Le CESE a souhaité se saisir de ce sujet majeur à travers cet avis, qui se propose en premier lieu de réhabiliter la valeur du sol et d'accorder à cette valeur sa gestion et le partage de ses usages. Appuyé sur une analyse approfondie du sol et de son rôle à la fois environnemental et territorial, cet avis est une réflexion sur l'état des lieux des sols en France et expose différents outils de politique foncière et d'urbanisme destinés à encadrer plus durablement leur utilisation.

Le CESE appelle à dynamiser la politique foncière en faveur d'une meilleure protection des sols et d'une plus grande reconnaissance de leur rôle environnemental, territorial, et de santé publique.

Réhabiliter la valeur du sol et accorder à cette valeur sa gestion et le partage de ses usages

Reconnaître le sol, notamment sur le plan juridique, comme élément constitutif du patrimoine commun de la nation

Le CESE propose de modifier la re?daction de l'article L.110-1 du Code de l'environnement afin de faire figurer le sol comme e?le?ment constitutif du patrimoine commun de la nation, dans le respect du droit de proprie?te? et de la liberte? d'entreprendre, et d'introduire cette reconnaissance juridique du sol comme e?le?ment constitutif du patrimoine commun dans le livre II titre IV

du me?me code afin de poursuivre la construction d'un ve?ritable re?gime juridique de la protection du sol.

Développer la formation et la sensibilisation de tous les acteurs au rôle vital du sol

Le CESE préconise de développer la formation des acteurs de l'ame?nagement (e?lus, inge?nieurs, urbanistes, architectes, fonctionnaires...) sur l'importance de la pre?servation des fonctionnalite?s e?cologiques des sols, de renforcer l'éducation a? tous les niveaux de la scolarisation sur le ro?le cle? du sol et le caracte?re limite? des terres, et de sensibiliser davantage le grand public sur le rôle vital du sol.

Faire des Sche?mas de cohe?rence territoriale (SCOT) de ve?ritables outils de gouvernance territoriale, e?labore?s en concertation avec les habitants et les acteurs e?conomiques et sociaux du territoire

Le CESE préconise notamment d'intégrer à ces schémas les enjeux essentiels que sont les usages et la protection des sols, la production alimentaire, via notamment les Zones agricoles prote?ge?es (ZAP) et en lien avec les Projets alimentaires territoriaux (PAT), ainsi que le climat, la biodiversite?, la gestion de l'eau et les paysages.

Préserver les ro?les e?cologiques, alimentaires et agronomiques des sols

Le CESE préconise de réserver strictement la pose de panneaux photovoltai?ques aux ba?tis, aux surfaces de?ja? artificialise?es ou dans le cadre de ve?ritables projets d'agrivoltai?sme tels que de?finis par l'ADEME, c'est-a?-dire qui permettent une synergie entre une production agricole principale et une production photovoltai?que secondaire.

Renforcer le dispositif de taxation des plus-values issues de la vente de terrains rendus constructibles pour favoriser l'atteinte du ZAN

Le CESE recommande de systématiser la taxe forfaitaire communale sur la cession à titre onéreux de terrains rendus constructibles (TFTC), en majorant son taux ainsi que celui de la taxe de « lutte contre l'artificialisation des terres agricoles » pour parvenir à un montant de prélèvement global d'environ 70% en prenant en compte l'impôt sur le revenu.
Le CESE préconise de créer un fonds national destiné notamment à la réhabilitation ou à la réutilisation d'espaces artificialisés et à l'accompagnement et la mise en œuvre de l'ingénierie d'urbanisme par les collectivités.

Respecter le calendrier de mise en œuvre du ZAN, au regard de l'urgence environnementale

Le CESE appelle à procéder au plus vite a? la re?vision des documents d'urbanisme, et recommande d'e?tablir un point d'e?tape de?s 2026, par SRADETT, pour que les collectivite?s puissent mettre en œuvre des mesures correctives sur la pe?riode 2026-2031.
Le CESE préconise également d'accompagner les ope?rateurs e?conomiques des territoires a? la re?alisation de ces objectifs et de ne pas pe?naliser les collectivite?s pre?ce?demment e?conomes en foncier, dans l'application de l'objectif de re?duction de 50% des surfaces pouvant e?tre artificialise?es d'ici 2030, les SRADETT qui doivent rester les documents de planification de re?fe?rence, devant permettre d'assurer un re?e?quilibrage entre les territoires.

10 000 ans pour obtenir ... 10 cm de sol

Ce chiffre à lui seul démontre toute la fragilité de ce sol si précieux et qu'il faut préserver. Claire Chenu,Directrice de recherches INRAE, Professeure consultante AgroParisTech, Coordinatrice de l'European Joint Programme SOIL ancienne ambassadrice mondiale de la FAO pour les sols, est intervenue en tant que grand témoin et a répondu aux questions de l'assemblé.

Pour mener cette réflexion, la Commission a mené un cycle riche d'auditions et d'entretiens avec des chercheurs, des juristes, des responsables d'institutions comme la SAFER ou d'associations comme Terre de liens…. Des parties prenantes dont

des élus amenés à concevoir et à mettre en œuvre différents outils d'aménagement et d'animation du territoire (Plans locaux d'urbanisme (PLU), Schémas de cohérence territoriale (SCoT) ou encore Projets d'Alimentation Territoriale (PAT) ont fait part de leurs expériences ainsi que de leurs propositions pour résoudre les difficultés rencontrées. Ces éléments nourri la contribution de la délégation aux Outre-mer du CESE sur la spécificité des territoires ultramarins et notamment insulaires sur cette problématique.

La rapporteure a réuni le 22 juin au CESE également des acteurs de terrain confrontés dans leur activité quotidienne au double défi de la lutte contre l'artificialisation et l'urbanisation des sols et du partage de leur utilisation entre les différents usages (logements, activités industrielles et commerciales, production agricole alimentaire…).

© - copyright CESE - Novembre 2026