Les sols périurbains, diversification des activités et des valeurs. Quelques éléments de comparaison et d'analyse

Périurban soil between land promotion and sustainable management. Some considerations

Didier Boutet et José Serrano

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/economierurale/4142>

DOI : 10.4000/economierurale.4142

ISSN : 2105-2581

Éditeur

Société Française d'Économie Rurale (SFER)

Édition imprimée

Date de publication : 15 novembre 2013

Pagination : 05-23

ISSN : 0013-0559

Référence électronique

Didier Boutet et José Serrano, « Les sols périurbains, diversification des activités et des valeurs. Quelques éléments de comparaison et d'analyse », *Économie rurale* [En ligne], 338 | novembre-décembre 2013, mis en ligne le 15 novembre 2015, consulté le 30 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/economierurale/4142> ; DOI : 10.4000/economierurale.4142

Les sols périurbains, diversification des activités et des valeurs

Quelques éléments de comparaison et d'analyse

Didier BOUTET • École Polytechnique de l'université de Tours, département aménagement, UMR CITERES 7324, équipe IPA-PE, Tours

José SERRANO • École Polytechnique de l'université de Tours, département aménagement, UMR CITERES 7324, équipe IPA-PE COST, Tours

Le problème posé est celui de la non-prise en compte de la valeur agronomique des sols au profit de leur valeur foncière. Pour attribuer une valeur aux sols, seules deux dimensions sont prises en compte : la constructibilité ou la valeur agronomique. Dans les espaces périurbains, l'écart entre ces deux valeurs conduit à des phénomènes de spéculation qui encouragent l'artificialisation des sols, malgré une réglementation abondante qui ne parvient ni à freiner l'étalement urbain ni à faire reconnaître toutes les fonctions assurées par les sols, en particulier la préservation de la biodiversité. Après avoir distingué deux types de fonctions : le sol support et le sol épaisseur, l'article propose de déterminer dans un règlement d'urbanisme communal une valeur d'équilibre fondée sur la temporalité de la constructibilité pour prendre en compte à la fois la valeur agronomique et la valeur constructible.

MOTS-CLÉS : *espace périurbain, gestion des sols, valeur foncière, consommation d'espace, coefficient de constructibilité potentielle*

Periurban soil between land promotion and sustainable management. Some considerations

The aim of the article is to recognize the environmental functions of soils. To allocate a value on soil, only two dimensions are considered: building land or farmland. The gap between these values produces speculation and stimulates soil consumption, despite numerous laws which do not succeed in curbing urban sprawl nor in acknowledging all the services due. The article distinguishes two kinds of services: the stand-soil and the depth-soil. It defines the notion of balance-value based on the time remaining until the soil becomes suitable for development. This value combines both environmental and farm value, and building value. (JEL: Q38, O21)

KEYWORDS: *periurban space, land management, land value, land consumption, potential building land rating*

L'artificialisation croissante et éclatée des sols dans les espaces périurbains européens du fait de la triple conjonction d'une agriculture productiviste, de la multiplication des constructions isolées et

des infrastructures afférentes, est problématique dans un contexte de nécessaire préservation du foncier agricole et naturel (Cheverry et Gascuel, 2009).

En France, dans les espaces ruraux sous influence urbaine¹, la concurrence pour l'occupation des sols met en opposition deux logiques : celle de mise en valeur des ressources naturelles et celle d'accueil des ménages subissant l'augmentation des prix du foncier dans les centres urbains. Spatialement parlant, le mouvement de périurbanisation, loin de s'être ralenti, se poursuit davantage par éloignement des frontières de l'espace périurbain que par densification interne des espaces déjà périurbanisés (Aubert et Schmitt, 2008). Depuis la loi Solidarité et développement urbain (SRU), l'étalement urbain n'a pas cessé et s'est même amplifié, touchant des communes de plus en plus éloignées des agglomérations constituées. Les documents d'urbanisme comme le Schéma de cohérence territoriale (SCOT) ou le Plan local d'urbanisme (PLU) offrent pourtant aux décideurs locaux, en formalisant un urbanisme de projet dans un Projet d'aménagement et de développement durable (PADD), la possibilité de planifier une utilisation économe des espaces naturels, de procéder à une urbanisation fine, qualitative, respectueuse de la rareté de la ressource sol et donc de sa valeur agronomique. Cette préoccupation est absente en France (Piron, 2011).

Si le sol est considéré par les milieux forestiers et agricoles comme un patrimoine, ou bien au minimum comme un outil de travail, la prise en charge des fonctions collectives du sol implique une construction politique et juridique courageuse et ambitieuse, mais génératrice de conflits (Torre et Kirat, 2008). La littérature quantitative étrangère, si elle analyse

la croissance urbaine comme un moyen de maximiser l'utilité d'un ou plusieurs groupes d'intérêts fonciers, partisans ou politiques, s'appuie sur des cadres législatifs et institutionnels inadaptés à la situation française (Delattre *et al.*, 2012). En tout cas, rien ne concerne les rapports entre la valeur agronomique des sols et les critères permettant leur préservation. Seuls trois États en Europe (Allemagne, Pays-Bas et Suisse) ont, de manière pertinente, renouvelé leur relation au sol par des stratégies foncières originales. Nous y reviendrons.

Le problème majeur posé par cet étalement en France concerne bien la consommation des sols et comment la maîtriser. À l'intérieur de ce que certains géographes appellent le « tiers-espace » (Cordobes *et al.*, 2010), la consommation du sol (en raison d'une attractivité plurielle résidentielle, mais aussi, cadre de vie, activités de loisirs, micro-entreprises, etc.), l'assimile à une ressource spécifiquement et uniquement foncière correspondant à une exploitation fonctionnelle urbaine. Au-delà de la réduction du sol à un potentiel économique foncier, ou à une possible valeur agronomique, c'est la notion même de valeur des sols qu'il faut définir. Or la notion de valeur prend des sens différents selon les disciplines. Si, en sociologie, la valeur a un contenu positif (ce sont les choses comme elles sont) (Étienne *et al.*, 1995), en anthropologie, la valeur recouvre davantage un contenu normatif (Kolb, 1957) tandis que la notion de valeur est structurante en économie. Ainsi, un bien foncier à sa propre valeur d'usage, d'existence, d'échange, de legs, d'option objectivement quantifiable (Clerc, 1997). Enfin, pour l'agronome, la valeur agronomique est différente du potentiel agronomique en ce qu'elle met en avant le critère de l'utilisation durable (Florentin *et al.*, 2008). C'est entre ces deux valeurs, foncière et durabilité, que la ressource sol doit être définie. Or l'une l'emporte sur l'autre lorsque la

1. Cet article est rédigé dans le cadre d'une recherche intitulée : « *Vers une gestion durable des sols-support des espaces verts : maintien et développement des fonctions et services. Exemples de l'agglomération tourangelle* », et soutenue financièrement par le programme GESSOL du ministère de l'Écologie, du Développement Durable, des Transports et du Logement (MEDDTL).

valeur agronomique des sols qui va au-delà de l'usage agricole disparaît au profit du potentiel foncier représenté par les sols. Peut-on alors parler de gestion durable ?

Lorsque par le fait d'une artificialisation non maîtrisée (−61 000 ha par an de 1992 à 2003 ; −74 000 par an de 2005 à 2009, enquête Terruti) des terres agricoles et naturelles disparaissent, on peut se demander si la pression des propriétaires fonciers n'est pas un moyen de conquête des sols très efficace face à laquelle la valeur agronomique, même dans sa durabilité, pèse peu (Chevery et Gascuel, 2009). Les sols sont alors considérés comme un réservoir potentiel d'urbanisation future, d'autant plus précieux que les plus-values espérées améliorent l'ordinaire des propriétaires terriens (publics ou privés) (Géniaux et Napoleone, 2005).

Évolutivité, volatilité, encouragent la spéculation foncière par espérance de changement d'usage (Barbaroux, 2010). Cette réalité correspond à la valeur des sols entendue comme réserve foncière. Rien ne vient actuellement contrarier cette situation. Il convient, cependant, de souligner l'action de l'association nationale *Terres en Villes*, regroupant près de 20 agglomérations majeures en réseau, et échangeant les savoir-faire entre ses membres afin principalement d'associer les acteurs du périurbain à la préservation des espaces naturels, dans une gestion territoriale concertée. Ce réseau répand ainsi la bonne parole, jusqu'au moment où il faut, pour les décideurs locaux, trancher entre le maintien d'une zone agricole et les besoins en logement et équipements de toute nature... Le sol reconnu, en tant que ressource naturelle pourrait aider à relativiser son autre destination de potentiel foncier. Mais cet équilibre n'est envisageable que si la loi reconnaît aux sols un statut de ressource naturelle. Et encore, la reconnaissance législative pour les sols, d'un statut de ressource naturelle vulnérable (un

écosystème sous pression) ne serait qu'une première étape, en attendant mieux. Or le sol, milieu non renouvelable à l'échelle humaine du temps, subit des atteintes de moins en moins réversibles. La dégradation inexorable de la qualité des sols correspond à la diminution ou à la disparition de sa capacité à remplir une ou plusieurs de ses fonctions agronomiques (Citeau *et al.*, 2008). Il y a donc urgence à explorer les pistes, permettant de protéger la ressource sol, vulnérable, menacée, plus spécifiquement dans les espaces périurbains. C'est-à-dire à concilier sa double valeur foncière et agronomique, en recherchant une valeur d'équilibre.

La première partie de cet article présentera l'état de la question et la position des institutions européennes, ainsi que les réponses apportées par quelques États développant des réponses originales. La seconde tentera de dégager une valeur d'équilibre possible des sols, conciliant leur double valeur, foncière et agronomique, à partir d'un Coefficient de constructibilité potentielle (CCP) évoluant dans le temps et dans l'espace et réglementé dans un document d'urbanisme.

Les politiques publiques de gestion des sols en Europe Des expériences diverses

La préservation des sols est inégalement prise en compte en Europe et d'efficacité variable. La France de son côté ne dispose pas de réglementations spécifiques pour la protection des sols. Les réglementations sur la biodiversité, l'eau, les pratiques agricoles, la gestion des espaces forestiers, le traitement des déchets n'ont de conséquences pour les sols qu'à la marge. Très indirectement de bonnes pratiques agricoles sont encouragées (Mesures agro-environnementales), et depuis la circulaire du 31 juillet 2002 des Indemnités compensatoires de couverture des sols (ICCS) sont attribuées

aux agriculteurs exploitants des surfaces situées dans les Zones d'actions complémentaires (ZAC) lorsqu'il existe des risques de lessivage des nitrates. Mais il ne s'agit là que de répondre à des problématiques, locales d'érosion ou de pollution par les nitrates du sol-épaisseur, pas de l'artificialisation des sols par l'étalement urbain.

Seuls neuf États membres (Hongrie, Pays-Bas, Belgique, Portugal, Grèce, Italie, Espagne, Allemagne, Royaume-Uni) sont dotés d'une législation spécifique pour la protection des sols, mais leurs différentes législations ne couvrent le plus souvent que les problèmes liés à la contamination, l'imperméabilisation ou l'érosion. L'Autriche, la Belgique, l'Allemagne et le Luxembourg établissent des limites quantitatives d'artificialisation des sols, mais elles n'ont de valeur qu'indicative. L'urbanisation en Europe n'est pas considérée comme une réelle menace pour les sols. L'Europe institutionnelle n'a pas pu (voulu ?) adopter un cadre juridique européen de protection. Elle ne renonce pas pour autant à rappeler au profit des États les principes de précaution et de prévention (Commission des communautés européennes, 2007). En revanche, certains États européens dans leurs propres législations ont su faire preuve d'idées originales. Les exemples de l'Allemagne, de la Hollande et de la Suisse seront révélateurs des diversités nationales quant à la question de la gestion des sols.

1. Les institutions européennes cherchent à promouvoir une gestion durable des sols

L'Europe institutionnelle n'exerce pas de compétence directe dans le domaine du foncier. C'est un champ qui relève de chaque État, au nom du principe de subsidiarité des compétences. La seule approche collective de la question foncière au niveau européen l'est au travers du « foncier par l'environnement », c'est-à-dire en référence au sol

ressource naturelle. Une directive européenne est actuellement à l'étude (directive 2004/35 modifiée), mais elle est bloquée au niveau du Conseil européen par cinq États membres dont la France qui considère que les mesures de prévention et de protection de la ressource « sol » doivent être différenciées en fonction des moyens financiers, techniques et logistiques dont dispose chaque État. C'est une position défendable, mais qui a l'inconvénient de placer le débat sur un plan essentiellement économique.

En ce qui concerne l'autre dimension du foncier, à savoir le « foncier par l'économie », elle est essentiellement appréhendée au niveau européen par une approche « marchande ». Tout en reconnaissant que les transactions foncières ne sont pas concernées par les mesures de mise en concurrence des Directives travaux et services (2006-2008), l'aménagement du foncier lui l'est, ainsi que les cessions foncières pratiquées à des prix pouvant dissimuler des aides publiques indirectes aux entreprises (Kaszynski, 2009). Il y a sans doute une réelle volonté, en tout cas de la Commission européenne, d'harmoniser les stratégies du foncier par l'environnement et du foncier par l'économie. Si la Commission n'est pas suivie par le Conseil, les espaces naturels seront alors privés d'une protection normative. Elle est d'autant plus nécessaire et urgente que l'artificialisation des sols dans les espaces nord européens – telle qu'elle est présentée par la base de données géographiques européennes montrant l'occupation des sols, Corine Land Cover – ne laisse plus guère de place aux espaces naturels, lesquels apparaissent alors comme quelques îlots de verdure en sursis.

À côté des politiques de protection de l'environnement et de cohésion économique, sociale et territoriale, qui fondent principalement l'action de l'Union européenne, les stratégies foncières, d'ailleurs étroitement liées à celles de l'aménagement et de l'urbanisme, constituent une

compétence réservée des États membres. Au mieux (pour l'Union européenne bien sûr), ces matières ressortent de compétences partagées. Ce qui offre quand même quelques possibilités pour l'Union européenne d'intervenir par le biais de la Politique agricole commune (PAC) (art. 38 et suivants), de la politique des transports (art. 90 et suivants), de la politique industrielle (art. 173) et de la politique de recherche et de développement (art. 179 et suivants) (Haumont, 2009). Mais ce ne peuvent être que des normes complémentaires, des dispositions à la marge. Sur un autre plan, moins ambitieux et surtout moins contraignant que le droit, l'Europe encourage des études et des programmes de recherche, ainsi que le développement des bonnes pratiques (Debyser, 2013).

Renonçant à des normes juridiques (règlements, directives), c'est sans doute par des messages vigoureux et répétés que les institutions européennes peuvent sonner l'alarme. Ainsi, l'Agence européenne de l'environnement (AEE), dans un rapport explicite (*Urban sprawl in Europe, the ignored challenge*, 2006), se basant notamment sur les données comparées de Corine Land Cover entre 1990 et 2000, montre un front de maisonnettes à l'assaut d'un espace agricole, telle une marée montante (Roux et Vannier, 2008). Le produit dominant restant la maison à l'unité sur une parcelle d'origine rurale située le long d'une voie existante (Vilmin, 2012).

Le message européen sera d'autant plus crédible qu'il pourra s'appuyer sur une modélisation la plus fine possible. Ainsi, l'étude prospective *Prélude*, elle aussi réalisée dans le cadre de l'AEE, et visant l'horizon 2035, se fixe deux objectifs :

- explorer les évolutions à long terme, plausibles pour l'utilisation du sol et leurs effets sur l'environnement ;
- évaluer les initiatives locales des politiques environnementales dans les aires urbaines.

Cependant, l'échelle territoriale inégale et la maille trop large d'analyse de cette étude n'offrent guère de possibilités de reconnaître les tendances qui toucheraient les espaces périurbains européens.

Plus convaincante et volontariste semble être la stratégie de la Direction générale de la recherche et de l'innovation de la Commission européenne, de financer dans un 6^e Programme cadre de recherche et développement (PCRD) des projets, comme le projet Plurel. Arrêtons-nous un instant sur ce dernier. Le projet européen Plurel (2007-2010) s'est proposé de produire un état de la connaissance et des outils aptes à aider les acteurs de la gouvernance des espaces périurbains. Ce projet vise à évaluer les forces possibles qui jouent sur le déplacement de la frange urbaine, et qui provoquent un étalement urbain impliquant des risques associés, notamment, aux changements d'occupation et d'utilisation des sols (usage agricole, dégradation environnementale, vulnérabilité augmentée aux aléas naturels). Le but recherché étant de proposer des stratégies et des pratiques d'aménagement et d'urbanisme vertueuses face à des enjeux de développement territoriaux (Prokop *et al.*, 2011). Mais là encore, l'écart est grand entre le souhaitable et le possible (Chery, 2010). Le programme similaire Orate (2004) n'avait pas été plus suivi.

Études, propositions, scénarii prévisibles, sont publiés, mais en droit rien n'impose de contraintes pour les États. Pourtant, certains ont estimé urgent d'intervenir lorsque les politiques publiques provoquent une situation alarmante. Leur défi est alors d'entreprendre un changement radical et profond qui va bien au-delà de simples réglementations du droit des sols. Il n'est alors pas inintéressant de se pencher sur les initiatives en cours dans certains pays d'Europe, sans objectifs de généricité continentale, mais qui imaginent un nouveau rapport au sol, original

et constructif, pouvant fonder une cohésion territoriale, une déclinaison foncière du développement durable.

2. Des États osent et renouvellent leur relation au sol dans leurs stratégies foncières

Même si, à l'échelle européenne, les différences entre les systèmes juridiques et politiques s'estompent, la place du foncier dans les cultures et les politiques publiques révèle des approches diversifiées. Cela tient pour une large part aux histoires nationales, à la morphologie des territoires mais aussi à la persistance de coutumes locales (Verhage, 2002).

Ainsi, en Allemagne, dans un contexte démographique national reposant sur une baisse programmée de la population à l'horizon 2025 (82,5 millions en 2002 ; 80,8 millions en 2025), un changement des

outils de gestion et de planification des territoires a été amorcé se référant au modèle de l'économie de circulation du foncier. Le *Statschrumpfung* en Allemagne, ou « rétrécissement urbain » est dû principalement à la « déséconomisation » des espaces périurbains. La dévalorisation économique, ajoutée à la vacance de nombreux logements, ont amené, les pouvoirs publics locaux à reconsidérer les politiques urbaines et donc à envisager une occupation évolutive des sols (Florentin *et al.*, 2009). Au même titre que l'activité économique, le foncier subit des variations de cycles d'usage qui font se succéder des aspects sociaux, écologiques et économiques. La gouvernance locale dans une stratégie fine de l'urbanisation, s'appuie sur des alternances de cycles complémentaires. On artificialise puis on préserve une zone naturelle correspondante, dans le même espace territorial. L'équilibre

Figure 1. Principe de l'économie de circulation du foncier – BBR 2006

Source : Études foncières, n°142.

entre la surface des sols artificialisée et celle des espaces naturels conservés est assuré.

Pour assurer cette alternance de cycles dans la planification urbaine, une valeur foncière doit être compatible avec une gestion durable des sols. De la même manière que la valeur des actifs d'une entreprise fluctue en fonction d'éléments exogènes, les valeurs foncières s'adaptent à la destination momentanée attribuée à un sol. S'appuyant sur une enquête de la société indépendante d'économie régionale (Bulwien Gesa AG, 2009), ce nouveau concept de gestion des espaces fonctionne sur le même principe d'économie de circulation mise en place pour l'eau ou les déchets. L'objectif est que la surface foncière globale artificialisée reste constante. Les espaces bâtis ne pouvant être réutilisés sont rendus à leur état naturel initial. Le concept d'économie de circulation du foncier reprend donc l'idée d'un cycle d'usage des terres comprenant la mise à disposition, la construction et l'usage aboutissant à une friche, avec le cas échéant, des phases d'utilisation intermédiaires et de réutilisation (Ferber, 2009).

Ce mécanisme entraîne également une réforme des processus d'évaluation de la valeur des sols, reposant sur la prise en compte originale, de la « durée de vie restante ». Suivant le nombre d'années qu'il leur reste soit en tant que surface à reconstruire soit à renaturer, les sols ont une valeur précaire et constamment révisable. Techniquement, la mise en œuvre de ce concept va s'avérer probablement compliquée à formaliser dans un plan d'urbanisme (Kötter, 2009), mais la valorisation foncière n'apparaît plus antagoniste avec une gestion durable des sols. Cependant, des interrogations subsistent :

- Comment définir les droits des propriétaires fonciers ?
- Qui financera la « renaturation » des sols ?
- Le marché du foncier peut-il être bloqué (figé) à l'échelle nationale ?

Sans doute, la baisse démographique programmée de l'Allemagne offre-t-elle une opportunité pour ce genre de stratégie foncière. En tout cas, c'est une expérience reconnaissant la double nature foncière et agronomique des sols. D'autres contextes, en particulier celui de la rareté de la matière sol, peut amener des États à surveiller jalousement leurs modes d'utilisation.

Ainsi, pour les Pays-Bas, la concurrence pour l'usage du foncier est tellement importante que l'État a choisi de contrôler la répartition spatiale des activités sur tout le territoire national. L'espace rural n'est pas un espace par défaut ou l'espace qui reste en attente d'urbanisation. Il sert à structurer la croissance urbaine. Aux Pays-Bas, protéger l'espace agricole, qui assure la sécurité alimentaire, impose de préserver le potentiel foncier. L'État est le décideur, les stratégies d'urbanisation échappent aux communes. On peut parler de politique foncière interventionniste. C'est par la densité de population acceptable (nombre d'habitants/km²) que l'on préserve le foncier. Les moyens techniques et juridiques utilisés imposent un zonage impératif qui combine à la fois les restrictions et les autorisations de construire (Koomen *et al.*, 2008). Le but est de maintenir une continuité des espaces non bâtis, non seulement pour des objectifs agricoles, mais afin de préserver la biodiversité et l'accès à des espaces créatifs. Ainsi, l'objectif de création d'un réseau écologique fonctionnel de corridors traduit cette volonté de conserver, en dépit des très fortes pressions, un continuum vert.

Des efforts très importants ont été entrepris pour assainir l'espace rural des pollutions agricoles, mais compte tenu des niveaux particulièrement élevés de pollutions agricoles atteints, les effets des politiques agricoles environnementales ne se font pas encore sentir (OCDE, 2008).

L'avantage, si l'on peut dire, des Pays-Bas est de connaître une urbanisation très

homogène ; les écarts démographiques entre les villes sont faibles. L'étalement urbain étant contenu, même si le mythe se fissure (Buitelaar, 2010), le problème serait plutôt de surveiller l'activité agricole dans ses excès de productivité. Ce qui menace le continuum vert, ce n'est pas tant l'artificialisation des sols que leur pollution (De Boer et Bressens, 2009).

La Suisse, de son côté, vise la préservation des espaces naturels de qualité. Aussi les enjeux de protection du paysage et de la biodiversité sont amalgamés (Mieville-Ott et Droz, 2010). L'importance des subventions agricoles place l'activité agricole comme l'instrument privilégié pour la préservation d'un environnement de qualité (Office fédéral de la statistique, 2001). À la différence des Pays-Bas, ce sont davantage les impacts des activités que leurs répartitions qui sont contrôlés. Le grand tournant en Suisse survient en 1992 lorsque la multifonctionnalité agricole a été inscrite dans la Constitution. Les soutiens aux marchés et la protection aux frontières sont désormais conditionnés par le respect des bonnes pratiques environnementales. C'est aux cantons qu'il revient de les mettre en œuvre. Cependant, la marge de manœuvre varie d'un canton à l'autre, en fonction des objectifs fixés par la Confédération en matière de protection des sols agricoles (l'autosuffisance alimentaire est un objectif incontournable).

Toutefois, dans les régions périurbaines (Genève, Zurich) de la Confédération, de nouveaux problèmes apparaissent concernant la difficulté à maîtriser la consommation de surface et de mobilité (infrastructure). Cela est dû en partie au fait que le périurbain remplit une triple fonction : celle de tampon économique, écologique et culturel. Le périurbain joue un rôle de variable d'ajustement face aux crises des zones urbaines (Schuller *et al.*, non daté). Ainsi, dans le canton de Genève, on tente, face aux contraintes de développement, de

renégocier les critères fixant le seuil correspondant à la valeur agronomique des sols.

Protégée par la Constitution helvétique, l'activité agricole ne voit pas sa Surface agricole utile (SAU) sévèrement menacée même dans les zones périurbaines. Il n'empêche que les villes et cantons devraient dans leurs documents d'urbanisme expliciter plus encore leurs stratégies de développement pour accompagner l'urbanisation en dehors des zones urbaines (Gennaio *et al.*, 2009). À partir de là, la gestion de la ressource sol se trouvera en équilibre entre les deux dimensions foncière et agronomique. Toute comparaison a ses limites, et les différences géographiques, culturelles, institutionnelles et politiques entre ces trois pays et la France, réduit considérablement la portée et l'exemplarité de leurs stratégies foncières et donc de leur relation au sol. Cependant, leur expérience présente de précieux enseignements pour fonder en France une valeur d'équilibre à la fois foncière et agronomique des sols. Ainsi :

- s'il y a compensation entre sol dégradé et sol « sain », la proximité entre eux est indispensable ;
- seule la puissance politique étatique ou locale a capacité pour intervenir dans les mécanismes des marchés fonciers, les perturber ;
- la périurbanisation peut être une variable d'ajustement dans les deux sens : soit pour urbaniser, soit pour préserver les sols.

Avec ses trois fondamentaux, c'est finalement une valeur d'équilibre (distance-proximité, marché-puissance publique, urbanisation-espace naturel) qui assurera aux sols une protection efficace. Ce n'est pas le cas en France où la valeur foncière est prépondérante. Comment alors fonder une valeur d'équilibre qui ne soit pas uniquement une valeur marchande (Orléan, 2011) ?

La recherche d'une valeur des sols équilibrant leur dualité foncière et agronomique

La question que l'on doit se poser est alors la suivante : sur quels critères s'appuyer pour tenter de dégager une valeur autre que marchande d'un sol dans les zones périurbaines en France ? Deux réponses sont possibles à partir d'une reconnaissance de l'ambivalence des sols :

- Le sol est un milieu variable, organisé, complexe. C'est une matière vivante, clé pour notre environnement. C'est un véritable système écologique : c'est le sol-épaisseur.
- Le sol représente le patrimoine commun de la Nation, et à ce titre constitue le support-surface à toute stratégie d'aménagement du territoire. C'est une réserve foncière : c'est le sol-espace.

Dans les deux cas, le sol correspond à une ressource territoriale naturelle et foncière construite soit sur des composantes verticales, matières organiques, propriétés physiques, soit sur des composantes horizontales, paysages, espaces naturels, boisés, ou bâtis. Ce sont ces deux dimensions complémentaires, paritairement reconnues qui vont donner au sol une valeur de ressource territoriale. Cette ressource territoriale représente un bien patrimonial intentionnellement exploité par des acteurs qui anticipent les mutations brutales de l'occupation de l'espace dans les zones périurbaines (Kirat et Torre, 2008) lesquelles sont donc concernées par la dualité du sol (Bertrand et Brun, 2012).

La valeur d'équilibre recherchée dans cette ressource territoriale construite par l'homme relève aussi bien d'un pragmatisme environnemental que d'une régulation juridique pour laquelle la valeur marchande n'est pas alors prioritaire. On abandonne résolument la quête d'un équilibre du marché.

1. Un pragmatisme environnemental trompeur

La ressource territoriale sol offre donc des attributs comparables à ceux du territoire anthropisé : elle est spatialisée ; elle est aussi totalement immergée dans sa dimension temporelle : la ressource territoriale naît, est opératoire, puis meurt (Mollard et Pecqueur, 2007). Dans les zones périurbaines, les impératifs du développement durable imposent, de la part des acteurs publics, de respecter les éléments appartenant à la dualité de cette ressource territoriale qu'est le sol. Ces dimensions devant contribuer à la fois à la préservation et à la protection du milieu naturel sol, mais aussi du sol-support anthropisé. C'est une conception utilitariste des sols.

Autrement dit, plutôt que de chercher à opposer la qualité agronomique du sol à sa valeur foncière, il apparaît plus pertinent au nom d'un pragmatisme environnemental de dégager des indicateurs transversaux communs à sa double nature. Pour l'instant coexistent, dans deux sphères nettement séparées, des indicateurs de qualité agronomique des sols (matières organiques, biodiversité) et des indicateurs de valeur foncière des sols (valeur locative cadastrale, densité optimale). Des programmes scientifiques comme le *Millennium Ecosystem Assessment*² (MEA, 2001-2005) et *The Economics of Ecosystems and Biodiversity* (TEEB, 2008)³ ont tenté d'évaluer la biodiversité et ses usages, par des approches allant de la description systématique de son état de conservation jusqu'à la mesure de la valeur monétaire de sa contribution à l'économie. Ces programmes ont abouti à synthétiser les connaissances sur les bénéfices liés à la biodiversité et à mettre en évidence les coûts économiques et sociaux de la dégradation des écosystèmes (Maitre d'Hotel et Pelegrin, 2012). C'est par les

2. <http://millenniumassessment.org/fr/Index-2.html>.

3. <http://www.teebweb.org/>

risques économiques que font courir les sols dégradés que l'on va rapprocher qualité agronomique et valeur foncière. C'est ainsi que la révision de la Stratégie nationale de la biodiversité, achevée en mai 2011⁴, demande clairement d'envisager de nouvelles approches afin de rendre la protection générale de la biodiversité et donc des sols économiquement intéressante. La qualité agronomique des sols n'est plus déterminante en soi, d'autant plus qu'elle se trouve contestée par la nécessaire régulation entre les activités productives de biens et de services et la reconquête d'une biodiversité assumée.

On doit donc substituer à un idéalisme environnemental un pragmatisme environnemental, une utilisation raisonnée de la ressource sol, irréductible à la persistance de l'antagonisme ressource naturelle contre ressource utile. On met en avant une conception utilitariste des sols. Plus question d'opposer le sol-épaisseur au sol-espace (Descola, 2005). Aussi la Commission européenne encourage-t-elle le recours aux mécanismes du marché comme outil de préservation de l'environnement, en transformant les responsabilités environnementales en titres négociables et en chiffrant la valeur environnementale à partir du coût de la préservation de la qualité des sols en tant que service éco-systémique (Commission des communautés européennes, 2007). Cette responsabilité environnementale justifie la mise en œuvre du principe de compensation imposant de renaturer une atteinte à l'environnement ou une remise en état à la suite d'un accident technologique (Directive 2004/35). Le mécanisme allemand n'est pas très loin. Cependant, dans le système allemand, la compensation intègre une exigence de proximité entre le sol

dégradé d'un terrain et celui du terrain de compensation.

Pour les sols, on a donc à la fois une valeur d'usage désignant les avantages retirés de leur utilisation, et une valeur de non-usage correspondant à la satisfaction de savoir qu'un actif naturel existe (Bon-tems et Rotillon, 2007).

La compensation nécessite donc de quantifier les valeurs d'usage et de non-usage des sols, et notamment la première d'entre elles (avant sa productivité) à savoir la conservation de la biodiversité. Or, dans la gestion concrète du foncier, on constate des facteurs multiplicateurs de compensation si variables et des critères d'appréciation si différenciés que l'on se retrouve dans la situation tant redoutée de réduire l'aménageur, l'urbaniste, à un démiurge malfaisant qu'il faut punir pour avoir attenté à la nature (Masse, 2011). La reconnaissance d'un pragmatisme environnemental mérite mieux que ces réflexes stéréotypés d'une autre époque. C'est pourquoi la directive européenne « plans et programmes » (n° 2001/42/C.E.) impose une analyse environnementale préalable, scientifiquement menée, afin d'éviter l'erreur d'envisager un usage des sols destructeur dans des secteurs d'une richesse naturelle particulière. Déjà, les directives « évaluation des incidences, sur l'environnement » (n° 85/337/CEE) et « l'habitat » (n° 92/43/CEE) contraignaient le maître d'ouvrage d'un projet agricole ou industriel localisé dans une zone à forte densité de population, de prévoir en cas de risque potentiel sur l'environnement « une esquisse de plusieurs solutions de substitution ». Dans notre droit interne, la loi du 10 juillet 1976 sur la protection de la nature imposait aux collectivités publiques, de compenser, par des arrêtés de protection de biotope, les impacts négatifs d'infrastructures et d'équipements sur l'environnement. La loi sur l'eau du 30 décembre 2006 prévoit un coût frappant

4. Le 19 mai 2011, Nathalie Kosciusko-Morizet, ministre de l'Écologie et du Développement durable, des Transports et du Logement, a présenté la nouvelle stratégie nationale pour la biodiversité 2011-2020.

le pollueur (boues de stations d'épuration et de l'élevage intensif, principalement) au titre de la nécessaire compensation correspondant au traitement des eaux polluées. On peut considérer cette contrainte comme une compensation environnementale. La faisabilité économique d'un projet doit alors intégrer le coût d'une compensation environnementale. Laquelle n'a rien à voir avec le principe de compensation partielle proposée par Kaldor et Hicks. Cette compensation n'est d'ailleurs que seulement potentielle car établie uniquement sur une base monétaire, c'est-à-dire une comparaison interpersonnelle dissimulée (Pariente, 1968). Ce qui reviendrait dans notre hypothèse à compenser pour un propriétaire privé la faible valeur foncière de son sol par un transfert monétaire provenant d'un propriétaire de sol à forte valeur foncière. La compensation environnementale correspond à une évaluation de la biodiversité et non à une évaluation consistant à estimer sa valeur économique et monétaire. Laquelle ignore le caractère incommensurable de certaines valeurs de la biodiversité (Maris et Reveret, 2009). Il faut ainsi saluer la démarche positive de la Caisse des dépôts et consignations, laquelle en créant une filiale CDC-Biodiversité va permettre de réguler le marché potentiel de la compensation en permettant d'offrir des « réserves d'actifs naturels » préalablement acquis afin de répondre ainsi aux besoins d'investisseurs, obligés qu'ils sont de compenser de possibles dommages causés à l'environnement (Doussan, 2011). Toutefois, si le principe est intéressant, il ne s'agit pour l'instant que d'une expérimentation. Même en s'affichant « opérateur de la compensation », la CDC-Biodiversité, ne peut qu'étaler dans le temps (10, 30, 50 ans) la mise en œuvre d'une action de compensation. Les résultats sont en attente.

Il n'en reste pas moins vrai que même une approche pragmatique, à travers un mécanisme compensateur, ne permet pas

aux sols de dépasser leur ambivalence ancestrale entre ressource naturelle et objet économique quantifiable. La recherche d'une valeur d'équilibre reste donc indispensable mais compliquée.

Sauf peut être, en prolongeant juridiquement, l'utilitarisme d'un pragmatisme environnemental, à envisager un autre contenu notamment du SCOT et du PLU. On ne se contente plus de compenser, on régleme dans un document d'urbanisme.

2. Une valeur d'option, à partir d'un Coefficient de constructibilité potentielle

La seule réponse juridique ne saurait toutefois suffire à limiter l'étalement urbain. C'est ainsi qu'il convient préalablement de souligner l'échec des Périmètres de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains (PAEN). Créés par la loi du 23 février 2005, ils devaient renforcer la maîtrise foncière des terres agricoles, face à la pression urbaine. C'est au département que fut confiée la responsabilité de réunir dans un même outil (PAEN) à la fois une capacité de maîtrise foncière et un projet d'aménagement et de développement local. En 2012, seulement trois PAEN avaient été créés (dans le 66, le 13, le 42). Pourquoi aussi peu ? Tout simplement parce que la planification urbaine n'a que faire de la protection des sols agricoles. Ou bien, si l'on veut une autre formulation, les dispositifs de concertation – s'ils ne révèlent pas des risques de contentieux longs et coûteux dans le futur – pèsent peu face aux impératifs du développement urbain. De plus, le périmètre PAEN doit être compatible avec le SCOT et ne peut inclure des parcelles situées en zone U ou AU des PLU. Il faut donc une détermination à toute épreuve des élus locaux pour accepter de réduire volontairement leurs possibilités d'urbaniser. À cet égard, les chartes de développement des Parcs naturels régionaux (PNR), document contractuel, Région-communes, n'ont

aucune force contraignante à l'encontre des communes périurbaines même si dans certains territoires, la valorisation des circuits courts, ou la préservation des zones humides, représentent des initiatives salutaires pour la protection des sols. Les PNR ne peuvent entraver l'étalement urbain.

Il en va de même pour les Zones agricoles protégées (ZAP) créées en France par la loi d'orientation agricole de 1999 permettant aux élus de mettre en place un zonage de protection foncière face à la vulnérabilité de certains espaces agricoles menacés par la périurbanisation. Au plan national, 14 ZAP ont été officiellement mises en place et une vingtaine sont en cours de discussion (situation 2012) (Vianey, 2012). Classées Servitudes d'utilité publique (SUP), elles ont aussi effrayé, par leur rigueur réglementaire, plus d'un élu. C'est un échec. Ce que confirme le président de la FNSAFER, Emmanuel Hyst : « Nous aurons beau multiplier les zones de protection des espaces agricoles par des ZAP, des PAEN, si par ailleurs l'extension urbaine se poursuit comme par le passé récent, nous continuerons à perdre notre potentiel agronomique. Une piste à explorer pourrait être celle d'attribuer une valeur à la biodiversité, aux zones humides par exemple. Cette valeur "agro-environnementale" pourrait être utilisée afin que le prix à payer pour l'extension urbaine soit plus important qu'actuellement, voire qu'il rejoigne les coûts de la reconstruction de la ville sur la ville » (Hyst, 2012).

Plutôt que d'attribuer aux sols périurbains une valeur strictement agro-environnementale, comme la dimension économique du foncier est omniprésente, une valeur d'équilibre serait plutôt à chercher autour d'une valeur agro-économique. Seulement, cette valeur d'équilibre agro-économique des sols ne peut s'imposer par une simple contrainte réglementaire même en s'appuyant sur les bilans des

Commissions départementales de consommation des espaces agricoles (CDCEA). Dans ce domaine comme dans bien d'autres, la seule démarche normative par le droit est loin de suffire. Ou bien, plus exactement, c'est l'efficacité des normes qui est relative. Ainsi, la multifonctionnalité de l'agriculture est largement consacrée par les textes, mais dans la réalité, le concept de valeur agro-économique reste à fonder. Les approches positives faisant appel à l'économie et autres sciences humaines s'avèrent indispensables (Vilmin, 2012). Ainsi, une régulation à partir d'objectifs complémentaires entre politiques publiques et marchés financiers reste toujours possible, sinon souhaitable. Il s'agit ni plus ni moins de rechercher une valeur intermédiaire entre un sol constructible et un sol productif. Lequel peut être l'un ou l'autre ou les deux à la fois. La valeur d'équilibre agro-économique des sols représente une valeur d'usage ou non et non pas une simple valeur marchande (Cheverry et Gascuel, 2009), le tout dans une dimension patrimoniale non renouvelable. Cette valeur, d'équilibre recherché, ne saurait correspondre à une valeur socio-environnementale intégrée avec d'autres (usages et non-usages, marchands ou non) dans les mécanismes du marché (Pearce et Moran, 1994 ; Turner *et al.*, 2003). Les mécanismes du marché ne prennent pas en compte, ne serait-ce qu'une simple valeur d'existence, même si des tentatives existent pour l'intégrer dans une évaluation économique (Nunes et Vandervergh, 2001).

À partir de ce constat, une valeur d'équilibre agro-économique des sols périurbains est envisageable si l'on respecte une double exigence :

- d'une part (et il n'y a pas que dans ce domaine), s'appuyer sur un observatoire local des marchés fonciers ;
- d'autre part, établir, selon un référentiel, la valeur agronomique distincte du potentiel agronomique des sols.

Dans le même temps, on peut distinguer deux catégories de sols menacés d'urbanisation en milieu périurbain (Cheverry et Gascuel, 2009), étant entendu que les sols à fort potentiel agronomique, peuvent être exclus provisoirement du marché, comme patrimoine, vulnérable, protégé (vignobles, essences rares, forêts domaniales, espaces naturels sensibles, etc.). Ce sont :

- les sols anthropisés, relevant d'un référentiel pédologique les qualifiant d'anthropo-sols (jardins familiaux, parc publics, etc.) ;
- les sols supports d'aménités vertes (forêts, landes, étangs, etc.) et d'activités agricoles.

Les sols périurbains susceptibles de présenter une valeur à la fois foncière et agronomique correspondent aux sols anthropisés et à ceux supports d'aménités vertes et d'activités agricoles (voir le programme de recherche Demeter et ses conclusions sur les menaces que fait peser l'étalement urbain sur l'activité agricole). Les sols agricoles pris en considération sont, pour une large part, des sols concernés par l'apport de déchets urbains, et des sols agricoles dédiés à l'alimentation de proximité des habitants des villes. Sans doute les SAFER accompagnent-elles les collectivités périurbaines dans leur volonté de maintenir des terres agricoles, mais soit elles n'ont qu'une activité de renseignement par le portail Vigifoncier, soit elles procèdent à l'acquisition de terres agricoles pour les revendre. Dans ce cas, elles prennent principalement en compte la valeur agricole des sols sans intégrer leur dimension foncière (éventuellement résidentielle). C'est d'une valeur d'équilibre dont les sols ont besoin pour être protégés.

On peut certes s'appuyer sur une valeur d'équilibre spatialisée selon que la ressource sol s'éloigne ou au contraire se rapproche du centre urbain. Dans cette hypothèse, on fonde les valeurs foncières élevées des

centres-villes et leur décroissance lorsque l'on s'en éloigne jusqu'à ce que, à la limite entre l'aire urbaine et les terres agricoles, la valeur foncière des sols soit égale à leur valeur agronomique (Cavaillhes *et al.*, 2011). La périurbanisation s'accompagne d'anticipations de plus-value due aux écarts entre la rente foncière résidentielle et la rente foncière agricole, moins avantageuse. À valeur agronomique identique, le prix des sols diminue lorsque l'on s'éloigne des centres urbains et des besoins de vie. Finalement, c'est le marché foncier en fonction d'anticipations et des futures stratégies d'anthropisation des sols qui déterminera leur valeur (Géniaux et Napoleone, 2007). L'équilibre entre valeur agronomique et foncière des sols est ainsi fondé sur les critères de la proximité avec le centre urbain. C'est insuffisant pour fonder une gestion durable des sols.

Et que dire du modèle proposé par Sole-Olle et Viladecans-Marsal (2012) lesquels associent étalement urbain et... réélection ! Comme l'électeur-médian, qui fait la réélection, est aussi soucieux de la protection des sols, en les préservant, on s'assure son indéfectible soutien ! Le choix de l'élu varie donc en fonction de l'utilité espérée de l'électeur-médian. C'est sans doute modélisable, mais est-ce utilisable pour garantir une valeur d'équilibre ? C'est à discuter pour le moins.

Une autre valeur d'équilibre peut aussi correspondre à une valeur d'option programmée dans le temps, comme le sont, par exemple, les valeurs foncières dans une Zone d'aménagement différé (ZAD). Ainsi, entre une valeur agronomique immédiate et une valeur foncière future, une valeur intermédiaire, d'équilibre, pourrait être fixée, en fonction de perspectives programmées d'usage : c'est la valeur d'option. Elle correspond à la traduction dans le temps d'un projet territorial, représentant une projection possible d'un devenir partagé. C'est l'esprit dans lequel doit être – selon la loi SRU – conçu un Projet d'aménagement et

de développement durable (PADD) dans les documents d'urbanisme de planification. Le projet territorial est une option à valoriser et à réaliser. Elle est contenue et précisée, programmée, dans le règlement du droit des sols affectant chaque zone du territoire communal. Si on attribue aux sols des droits, il faut aussi les protéger par des devoirs. Le premier est d'anticiper avec exactitude l'évolution de la valeur foncière des sols lorsqu'ils ne correspondent pas à un fort potentiel agronomique. Il faut donc au départ considérer que, pour ces sols périurbains (non protégés), l'irréversibilité de leur constructibilité future se traduit par la formation de valeurs d'option qui s'ajoutent à leur valeur exclusivement agronomique. La conversion résidentielle des sols dans les espaces périurbains est sans doute irréversible, mais frappée d'incertitude quant au moment où elle se produira. Certes, le marché foncier apporte des informations au cours du temps, mais seuls les documents d'urbanisme réglementaires peuvent formaliser des valeurs d'option (Delattre et Napoleone, 2011). Ces valeurs d'option peuvent être inscrites dans les documents et règlements d'urbanisme programmant dans le temps des perspectives de constructibilité. Ainsi, les sols peuvent être classés « urbanisables » dans les documents d'urbanisme suivants :

- un Programme local de l'habitat, (PLH), effet à court terme ;
- un Plan local d'urbanisme (PLU), effet à moyen terme ;
- un Schéma de cohérence territoriale (SCOT), effet à long terme.

Si l'on prend comme document d'urbanisme de référence le plus courant et le plus répandu, le PLU dans son zonage et le règlement afférant, les sols font déjà l'objet d'une contrainte liée à leur occupation. L'occupation (nature et volume) potentielle des sols est calculée par rapport à un Coefficient d'occupation des sols

(COS) qui fixera le maximum de m² de Surface hors œuvre net (SHON) autorisé à construire. Ce COS varie bien entendu, selon les zones urbanisées ou urbanisables. Il est inscrit à l'article 14 de chaque règlement de PLU (R 123.4, R 123.9 du Code de l'urbanisme). D'une manière générale, la fiscalité locale (taxe foncière sur les propriétés non bâties) est insuffisante pour assurer une certaine régulation foncière. Seuls des arrêtés municipaux peuvent, pour protéger des espaces boisés ou des biotopes, interdire toute exploitation des sols. Mais cela revient à une sanctuarisation. Ce n'est pas le but recherché. Les sols représentent une ressource naturelle évolutive, à protéger, pas à figer ; ils représentent un enjeu en termes d'occupation potentielle.

On pourrait, en complément de l'occupation potentielle des sols, déterminer également une constructibilité potentielle en lui affectant également un coefficient. Ce serait alors un Coefficient de constructibilité potentielle (CCP). Si le COS établit la valeur d'un sol en fonction d'un maximum de SHON à construire, le CCP, quant à lui, pourrait fonder la valeur d'un sol sur l'imminence ou non d'une urbanisation.

Dans ce cas-là, ce n'est pas la distance par rapport au centre-ville, qui déterminerait la valeur d'option des sols périurbains, mais la proximité dans le temps d'une constructibilité projetée. La valeur d'option représente un équilibre entre la valeur agronomique immédiate et une valeur de constructibilité dans le temps.

Le CCP (nous l'envisageons fixé dans l'article 15 d'un règlement de zone de PLU) serait variable en fonction de la valeur agronomique des sols des zones 1 Au, 2 Au, et des perspectives de constructibilité dans le temps. On peut y ajouter les zones N, simplement naturelles, mais pas les zones A, agricoles à fort potentiel agronomique et irréversiblement inconstruc-
tibles (encore que !).

Il faut maintenant s'entendre sur le contenu et la nature de la notion de valeur agronomique des sols. La valeur agronomique d'un sol se traduit par sa structure et la présence ou la richesse en éléments nutritifs de plantes qui s'y trouvent, naturelles ou cultivées (Cheverry et Gascuel, 2009). Si l'on ajoute les paramètres climatiques et géo-morphologiques, on passe de la valeur agronomique, au potentiel agronomique.

Sur la seule détermination de la valeur agronomique des sols (qui peut déjà justifier une interdiction de construire, art. R 111-14-1 du Code de l'urbanisme), les Chambres d'agriculture en France sont en mesure de fournir aux décideurs locaux un diagnostic agronomique, à partir d'une prospection fine sur le terrain (tarière, analyses géolocalisées). Elles indiquent déjà aux centres des impôts locaux la Valeur locative cadastrale (VLC) des terres ; elles peuvent, en

complément, établir un référentiel de 1 à 100 qui établira la valeur agronomique des sols (l'indice RU, Réserve utile, ne nous semble pas approprié pour les sols périurbains) (Laroche *et al.*, 2006). Il existe déjà pour chaque bassin hydrographique un référentiel agronomique pour l'eau. On peut envisager de l'étendre aux sols.

Ainsi, sur la base d'un référentiel agronomique des sols fourni par les services techniques des Chambres d'agriculture, il relèverait de la responsabilité des élus locaux de fixer en fonction des options et des zones d'urbanisation envisagées pour le futur, un CCP. Celui-ci est fixé librement dans le règlement en PLU, comme celui du COS. En multipliant par le CCP la valeur agronomique d'un sol, on obtient le prix à l'ha du foncier. Plus la constructibilité des sols est immédiate, plus le prix du foncier augmente. Cela pourrait se présenter sous la forme du *tableau 1*.

Tableau 1. Coefficient de constructibilité potentielle

ZONES 1AU 2AU N			1AU 2AU N			1AU 2AU N		
CONSTRUCTIBILITE			CONSTRUCTIBILITE			CONSTRUCTIBILITE		
Immédiate	moyen terme	long terme	Immédiate	moyen terme	long terme	Immédiate	moyen terme	long terme
CCP = 4	CCP = 2	CCP = 1	CCP = 4	CCP = 2	CCP = 1	CCP = 4	CCP = 2	CCP = 1
Valeur d'option = CCP X Valeur agronomique			Valeur d'option = CCP X Valeur agronomique			Valeur d'option = CCP X Valeur agronomique		
20.000 €/ha	10.000 €/ha	5.000 €/ha	60.000 €/ha	30.000 €/ha	15.000 €/ha	120.000 €/ha	60.000 €/ha	30.000 €/ha
	5.000 €/ha			15 000 €/ha			30 000 €/ha	
Valeur agronomique FAIBLE			Valeur agronomique MOYENNE			Valeur agronomique FORTE		
1	à	30	31	à	63	64	à	100
RÉFÉRENTIEL VALEUR AGRONOMIQUE DES SOLS								

Source : les auteurs⁵.

5. Les valeurs foncières à l'ha correspondent à la moyenne française (chiffres Agrifrance). Le record correspond à 1 ha de Margaux : 1,2 M€. Mais là, les risques de constructibilité potentielle sont faibles !

Plutôt que de reprendre, avec un coefficient appliqué, le prix des terres, le CCP s'appuierait plutôt sur la valeur agronomique des sols traduite en valeur foncière. Cette variable factorisée pourrait aboutir à mettre hors de portée des investisseurs locaux l'acquisition de sols à forte valeur agronomique. À l'inverse, la valeur d'option pour des sols de qualité modeste pourrait aisément être levée. Ainsi, il appartiendrait à la seule responsabilité des élus locaux de contrôler complètement l'offre foncière. On peut même espérer avec ce mécanisme aboutir à des stratégies de densification « douce » en contraignant notamment les exploitants agricoles à résolument conserver leur outil de travail tout en permettant au propriétaire-habitant d'ouvrir au marché des parcelles, de faible valeur agronomique, disponibles autour de son bâti. Plusieurs remarques peuvent être formulées :

- *La constructibilité potentielle* considérée dans le temps, réduit, maintient ou amplifie considérablement la valeur foncière des sols. Il est de la responsabilité des acteurs locaux, notamment, d'anticiper la spéculation foncière, entretenue par la demande.
- *La valeur agronomique d'un sol* ne peut baisser en raison de son faible potentiel de constructibilité. Seules ses composantes physico-chimiques peuvent en modifier la valeur. C'est à partir de la valeur agronomique des sols que s'établit le prix du foncier constructible.

C'est donc cette valeur agronomique des sols qui conditionne l'évolution de leur valeur foncière dans une perspective de constructibilité immédiate, à moyen et long terme. L'offre foncière, ainsi fixée, va contraindre les perspectives du marché foncier. Pas les figer.

Ainsi, c'est l'écart entre les CCP qui concourt à établir une valeur d'option à partir de la valeur agronomique des sols.

Dans notre tableau, cet écart va de 1 à 4, il peut, sans problème, passer de 1 à 10 ou 20.

Finalement, dans les zones périurbaines, le CCP s'appuyant sur la valeur agronomique des sols fixe une valeur d'option, ne correspondant pas à un prix du marché qu'il ne s'agit pas de contrôler mais d'orienter. Au-delà d'un certain seuil, les opérateurs fonciers renoncent d'eux-mêmes. Dans d'autres circonstances, ils peuvent anticiper un effet d'aubaine. La valeur d'option conditionne toutes les stratégies.

Sans doute cette valeur d'option est-elle instable d'une part parce qu'elle repose sur des stratégies d'urbanisation dont le phasage dans le temps peut être remis en cause à tout moment et d'autre part parce qu'elle n'intègre pas dans son calcul des externalités imprévisibles (délocalisations, nuisances environnementales, Projet d'intérêt général, aléas naturels, etc.). Autre externalité, mais celle-là prévisible, c'est la capacité des maires (décideurs en matière d'urbanisme) à s'affranchir des groupes de pression locaux en fonction de leur score électoral. Autrement dit, un maire confortablement élu, sans crainte pour sa réélection, aura le choix grâce au CCP soit d'augmenter l'artificialisation des sols, soit d'en garantir la conservation. C'est la valeur d'option qui conditionnera le développement futur de la commune (Delattre *et al.*, 2012). Les propriétaires fonciers auront leur mot à dire comme au sein de la Commission communale des impôts locaux. Des arbitrages politiques seront inévitables.

Cette valeur d'option à l'échelle des territoires périurbains peut, par la volonté même des élus, contribuer à permettre une urbanisation douce dans le respect de la valeur agronomique des sols. C'est un outil expérimental supplémentaire qui permettrait de renforcer la protection des espaces naturels et agricoles, ne

serait-ce-que pour favoriser l'attractivité des paysages. Au même titre que le COS peut réduire, ou au contraire augmenter, la densité des constructions, le CCP pourrait limiter ou au contraire amplifier l'artificialisation des sols périurbains. Les décideurs locaux ne peuvent plus se cacher derrière l'opacité des marchés fonciers. Les programmes de recherche scientifiques, régionaux, nationaux et européens les impliquent largement dans leurs travaux, les réseaux d'échange de bonnes pratiques, les associations d'informations autour de l'intelligence territoriale, leur rappellent régulièrement l'urgence qu'il y a, à enfin, courageusement, protéger cette ressource naturelle vulnérable qu'est le sol. C'est à leur niveau qu'une stratégie efficace peut être suivie. Les marges de manœuvre des élus ne dépendent pas de la faiblesse des outils dont ils disposent. Bien au contraire, tant l'accès aux chiffres des marchés fonciers qu'aux données bio-environnementales leur sont accessibles. Leur pouvoir réglementaire est sans cesse élargi. C'est à leur niveau de fonder dans un pragmatisme environnemental, de donner un sens à une utilisation raisonnée des sols. Aux élus d'assumer réglementairement leurs choix en fonction des intérêts en présence sur leur commune... et aussi de leur désir de voir renouveler leur mandat !

*

* *

Sans doute la longue marche conduisant implacablement à l'artificialisation des sols périurbains est-elle en route. Cependant, des bornes peuvent être installées ici et là, ou plutôt de temps en temps, rappelant à la

fois aux élus et aux propriétaires fonciers qu'une gestion durable de l'espace n'est pas incompatible avec un renchérissement progressif de la valeur foncière des sols. Il n'en demeure pas moins que la préservation des sols périurbains concerne à la fois leur valorisation future, mais aussi leur capacité à évoluer. Les sols périurbains représentent un enjeu transcendant les rapports entre la société et la nature. Pour mieux les protéger, les politiques publiques doivent dépasser les impératifs marchands sans pour autant sanctuariser les sols dans une seule stratégie de conservation. C'est pourquoi il est nécessaire de reconnaître aux sols une valeur intrinsèque, que l'on a qualifiée d'équilibre entre sa nature agromique et son potentiel foncier. C'est-à-dire entre le présent possible et le futur probable. Et cet équilibre a un prix. Autrement dit, plutôt que de fixer le prix du foncier en fonction de l'éloignement ou de la proximité de l'aire urbaine (indicateur spatial), on pourrait anticiper une valeur d'équilibre sur la base de la destination des sols dans le temps, telle qu'elle peut être formulée dans un projet territorial, projection d'un devenir partagé (indicateur temporel). C'est aussi un moyen de replacer le politique au cœur des marchés fonciers. C'est le pari du Grenelle 2 que de faire évoluer les stratégies des opérateurs privés en matière de prospection foncière et de conceptualisation des projets (Trapitzine, 2011). La question de la préservation des sols se pose enfin aux décideurs locaux. Plutôt que d'espérer de bonnes conduites improbables, parions sur l'attractivité d'expérimentations nouvelles. ■

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Agence européenne de l'environnement (2006). *Urbain sprawl in Europe, the ignored challenge*. report n° 10/2006, 58 p.
- Aubert F., Schmitt B. (2008). Mécanismes économiques à l'œuvre dans les espaces ruraux. Conceptions du rural et logiques de l'intervention publique. *Économie rurale*, n° 307, p. 8-22.
- Barbaroux A. (2010). La protection des terres peut-elle exister en France ? *Paysans*, n° 321, p. 15-19.
- Bertrand N., Brun J.-J. (2012). *Entre écologie et économie : le sol dans l'espace urbanisé peut-il devenir un nouveau bien communal ?* Les lieux, Nouveau Monde, vol. 2., Éd. Zarka Y.-Ch., coll. « Émergences » CNRS.
- Bontems P., Rotillon G. (2007). *L'économie de l'environnement*. Paris, La Découverte.
- Buitelaar E. (2010). Crachs in the myth: challenges to land policy in the Netherlands. *Journal of Economic and Social geography*, vol. 101, p. 349-356.
- BulwienGesa AG. (2009). *Der Markt für projektentwicklungen in Deutschen A-Städten*. Berlin.
- Cavaillhes J., Hilal M., Wawresky P. (2011). L'influence urbaine sur le prix des terres agricoles et ses conséquences pour l'agriculture. *Économie et Statistique*, n° 444-445, p. 99-109.
- Citeau L., Bispo A., Bardy M., King D. (Coord.) (2008). *Gestion durable des sols*. Versailles, Quae, 320 p.
- Chery J.-P. (2010). *Les espaces périurbains en Europe : un grand écart entre description et prospective*. Territoires 2040. Datar, p. 61-75.
- Cheverry C., Gascuel C. (2009). *Sous les pavés, la Terre*. Écrin, 207 p.
- Clerc D. (1997). *Dictionnaire des questions économiques et sociales*. Paris, Éditions de l'Atelier, 308 p.
- Cordobes S., Lajarge R., Vannier M. (2010). *La prospective d'un tiers espace, le périurbain. Prospectives périurbaines et autres fabriques de territoires*. Datar, p. 21-33.
- Commission des communautés européennes. (2007). *Livre vert sur les instruments fondés sur le marché en faveur de l'environnement*. SEC (2007), n° 388, 19 p. [http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/whats_new/com\(2007\)140_fr.pdf](http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/whats_new/com(2007)140_fr.pdf)
- De Boer C., Bressens H. (2009). *The Netherlands country screening*. Twente, University of Twente, 149 p.
- Debyser A. (2013). *Protection des sols et urbanisation*. Library Briefing, Bibliothèque du Parlement européen.
- Delattre L., Napoleone C. (2011). Écologiser les documents d'urbanisme pour protéger les terres agricoles et les espaces naturels. *Courrier de l'environnement*, INRA, n°60.
- Delattre L., Chanel O., Napoleone C. (2012). Comment modéliser les déterminants locaux de préservation des espaces non artificialisés en France ? L'apport d'une confrontation littérature-terrain. *Reru*, n°5, p. 805-829.
- Descola P. (2005). *Par-delà nature et culture*. Paris, Gallimard.
- Doussan I. (2011). Nature à Vendre. *Études foncières*, n° 154, p. 10-14.
- Étienne J., Bloess F., Noreck J.-P., Roux J.-P. (1995). *Dictionnaire de sociologie : les notions, les mécanismes, les auteurs*. Paris, Hatier, 338 p.
- Florentin L., Rossignol J.-P., Schwartz C. (2008). Les sols en milieu urbain. In « *Sols et Environnements* », Paris, Dunod.
- Ferber U. (2009). Une économie de circulation du foncier. *Études foncières*, n° 142, p. 38.
- Florentin D., Fol S., Roth H. (2009). « La stadtschumpfung » ou « rétrécissement urbain » en Allemagne : un champ de recherche émergent. *Revue européenne de géographie*, n° 445.
- Géniaux G., Napoleone C. (2005). Rente foncière et anticipation dans le périurbain. *Économie et Prévision*, n° 2, p. 77-95.
- Géniaux G., Napoleone C. (2007). La constructibilité anticipée des terres agricoles. *Études foncières*, n° 126, p. 12-14.
- Gennaio M.-P., Hesperger A.-M., Bürgi M. (2009). Containing urban sprawl. Evaluating effectiveness of urban growth boundary

- set by the swiss Use Plan. *Land use Policy*, p. 224-232.
- Haumont F. (2009). Le foncier, les compétences de l'Union européenne. *Études foncières*, n° 142, p. 24-27.
- Hyst E. (2012). Les sols agricoles ont une valeur agro-environnementale. *L'Information agricole*, n° 862, p. 21.
- Kaszynski M. (2009). Foncier et développement durable. Un enjeu européen. *Études foncières*, n° 142, p. 20.
- Kirat T., Torre A. (2008). *Territoires de conflits. Analyse des mutations de l'occupation de l'espace*. Paris, L'Harmattan.
- Kolb W. (1957). *The changing prominence of values in modern sociological theory*. New York, Becker and Boskoff, Dryden Press, 148 p.
- Koomen E., Dekker J., Van Dijk T. (2008). Open space preservation in the Netherlands Planning, practice and prospects. *Land use Policy*, vol. 25, n° 2, p. 361-377.
- Kötter P. (2009). *System der räumlichen*. Bonn, Planung, 520 p.
- Laroche B., Thorette J., Lacassin J.-C. (2006). L'artificialisation des sols : pressions urbaines et inventaires des sols. *Étude et gestion des sols*, vol. 13, n° 3, p. 223-235.
- Maitre d'Hotel E., Pelegrin F. (2012). *Les valeurs de la biodiversité : un état des lieux de la recherche française*. Rapport intermédiaire, FRB, 50 p.
- Maris V., Reveret J. (2009). Les limites de l'évaluation économique de la biodiversité. *La Revue du Creum*, n° 4, p. 52-66.
- Masse C. (2011). Entre économie de CO₂ et biodiversité. *Études foncières*, n° 152, p. 42-43.
- Mieville-Ott R., Droz Y. (2010). Évolution de la réflexion paysagère Suisse à partir du programme paysages et habitats de l'arc alpin. *Économie rurale*, n° 315, p. 47-59.
- Mollard A., Pecqueur B. (2007). De l'hypothèse au modèle du panier de biens et de services. *Économie rurale*, n° 300, p. 110-114.
- Nunes P., Vandervergh J. (2001). Economic evaluation of biodiversity: sense or non sense ? *Ecological Economics*, vol. 39, n° 2, p. 203-222.
- OCDE (2008). *La performance environnementale de l'agriculture dans les pays de l'OCDE depuis 1990*. Paris, Éditions OCDE.
- Office Fédéral de la Statistique (2001). *L'utilisation du sol : hier en aujourd'hui*. Neuchâtel, CH, 2010.
- Orléan A. (2011). *L'empire de la valeur. Refonder l'économie*. Paris, Le Seuil, 347 p.
- Pariente G. (1968). La recherche de l'optimum économique. *La Revue économique*, vol. 19, n° 5, p. 74-893.
- Pearce D., Moran D. (1994). *The economic value of biodiversity*. London, Earthscan Publications.
- Piron O. (2011). Vous avez dit urbain ? *Études foncières*, n° 153, p. 4-5.
- Prokop G., Jobstmann H., Schönbauer A. (2011). *Report on best practices for limiting soil sealing and mitigating in affects*. Bruxelles, Commission européenne, 231 p.
- Roux E., Vannier M. (2008). *La Périurbanisation : problématiques et perspectives*. Paris, Documentation française DIACT, 87 p.
- Schuller M., Perlik M., Paschen N. (non daté). *Rapport : non urbain, campagne ou périphérie, où se trouve l'espace rural aujourd'hui ? Analyse du développement de l'urbanisation et de l'économie en Suisse*. Éditions ARE.
- Sole-Olle A., Viladecans-Marsal E. (2012). Lobbying, political competition, and local land supply: recent evidence from Spain. *Journal of Public economics*, n° 96, p. 10-19.
- Torre A., Kirat T. (2008). *Territoires de conflits : analyses des mutations de l'occupation de l'espace*. Paris, L'Harmattan, 314 p.
- Trapitzine R. (2011). Le tournant urbanistique. *Études foncières*, n° 152, p. 47.
- Turner R. K., Paavola J., Cooper P., Farher S., Jessamy V., Georgiou S. (2003). Valuing nature: lessons learned and future research directions. *Ecological Economics*, vol. 46, n° 3, p. 493-510.
- Verhage R. (2002). *Local policy for housing development: European experiences*. Ashgate, Aldershot, 304 p.
- Vianney G. (2012). Les zones agricoles protégées (ZAP) : valoriser l'identité agricole locale. *Projets de Paysages*, n° 8, 13 juillet.
- Vilmin T. (2012). Les trois marchés de l'étalement urbain. *Études foncières*, n° 157, p. 27-33.