

Témoignage

« C'est mieux que rien... »

Gérard LERAS, éleveur laitier retraité et ancien conseiller spécial à la politique foncière de la région Rhône-Alpes, nous livre ici une réflexion approfondie et très instructive sur l'état de l'encadrement réglementaire et législatif face aux problématiques foncières.

Dans mon action politique récente, j'ai bénéficié d'une double chance. En 2010, j'ai été chargé de construire une stratégie foncière rhônalpine transversale visant la sobriété foncière et l'installation agricole¹. Je devais organiser sa mise en application, notamment à travers la consolidation de la fonction régionale de personne publique associée (PPA) à la préparation des documents d'urbanisme et par la redéfinition de partenariats plus opérationnels et plus ciblés avec les collectivités locales et les opérateurs fonciers. Qu'avons-nous réussi et qu'en restera-t-il ? La question est ouverte. Je me suis vu confier ensuite la coordination de nouveaux groupes de travail de l'Association des régions de France (ARF) consacrés spécifiquement aux problématiques foncières. Il s'agissait surtout pour l'ARF de peser auprès des parlementaires et du gouvernement pour que les grands chantiers législatifs (Alur, MAPTAM, NOTRe²) prennent en compte la coordination nécessaire et la cohérence des actions foncières publiques développées dans les différentes strates de collectivités. Il s'agissait aussi d'asseoir le fait régional. En fin de mandat, ces travaux ont donné lieu à deux publications destinées à nourrir les réflexions régionales³.

Qui pour gérer le foncier ?

La loi NOTRe renforce la fonction de chef de file des régions ; elle le fait dans une forêt de dispositions utiles, mais aussi dans le brouillard que génèrent de nombreuses lacunes ou contradictions, notamment avec les compétences dévolues aux métropoles. Elle leur confie l'élaboration des schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET). Ces schémas doivent être établis dans les trois ans suivant la création des nouvelles régions, soit d'ici le 01/01/2019 (sous réserve bien sûr qu'une nouvelle loi ne vienne pas abolir les précédentes, on ne sait jamais). L'article 10 de la loi NOTRe introduit (enfin) la notion de « gestion économe de l'espace » et oblige désormais toutes les régions à prendre en compte la question foncière de manière plus prégnante.

Cet appel à la sobriété détient une place singulière dans le vaste corpus des objectifs assignés aux schémas régionaux (par exemple, la maîtrise et la valorisation de l'énergie, la lutte contre le changement climatique et la pollution de l'air, la protection et la restauration de la biodiversité, la gestion des déchets) : il confère à l'objectif particulier de gestion de l'espace un fort caractère transversal. Comment lutter contre l'ouverture superflue de carrières sans promouvoir le recyclage des gravats issus de la déconstruction ? Et comment le promouvoir sans planifier et organiser la localisation acceptable des concasseurs nécessaires mais sources de nuisance ? Je donne là un

exemple parmi d'autres d'obligations de responsabilité transversale désormais faites aux régions. Et si c'était durable, comme le schéma, ce serait bien.

Mais cette approche transversale de l'aménagement du territoire et du développement ne saurait être dévolue aux seules régions ; elle s'impose aussi aux collectivités et aux territoires, donc, de facto, à la relation (de travail d'abord, tout simplement) entre des régions chefs d'orchestre et des territoires-acteurs. D'un côté, les documents d'urbanisme, les plans de déplacement urbain, les plans climat-air-énergie territoriaux, les chartes de parcs naturels régionaux doivent prendre en compte les objectifs du SRADDET et être compatibles avec ses règles générales. De l'autre, tout caractère théoriquement prescriptif d'un schéma régional qui aurait été élaboré bureaucratiquement à l'échelon « supérieur » et ne serait pas issu d'une collaboration étroite avec les collectivités serait inacceptable politiquement et donc vain. Pire, il ne pourrait générer qu'une nouvelle vague d'antagonisme dont il n'y a pas besoin : l'instabilité législative, les empilements réglementaires, les tours de vis budgétaires et les jeux politiques font déjà bien leur boulot ; ils n'ont pas besoin de renfort.

Qui agresse qui ?

Tout est fait pour générer ou mettre en scène l'opposition entre une fraction active des agriculteurs, notamment leurs « représentants » dans le syndicalisme dominant, et les « défenseurs » de l'environnement. La Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA) n'est cependant pas homogène et, par exemple, nombre de ses adhérents saisissent bien leur intérêt à intégrer la mise en œuvre des mesures agro-environnementales à la gestion de leurs terrains, particulièrement en zone humide. Les défenseurs de l'environnement ne sont pas homogènes non plus ; ainsi les exigences en matière de baux environnementaux envers les candidats à l'installation sont portées aujourd'hui avec plus de finesse et de pédagogie, par exemple à Terre de Liens.

Le tristement célèbre « L'environnement, ça commence à bien faire », deux ans après la portée au pinacle de la « panacée grenellienne », n'a rien arrangé. L'incapacité de l'État à tenir ses responsabilités sociétales entre éradication et sacralisation du loup non plus. Quand fera-t-on de la politique autrement ?

Mais le premier champ où s'exerce cet antagonisme stupide, c'est celui de l'apparente concurrence entre foncier dédié à l'agriculture et foncier d'intérêt environnemental.

En zone de montagne aussi bien que dans les secteurs périurbains, combien de parcelles classées en zone N sont pâturées et enrichies organiquement par des animaux d'élevage et jouent un rôle vital pour la conduite des troupeaux et pour l'économie des exploitations ?

1. Voir la délibération sur la stratégie foncière de Rhône-Alpes (octobre 2011) : http://www.territoires.rhonealpes.fr/article.php3?id_article=1502

2. Loi Alur : loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové ; loi MAPTAM : loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles ; loi NOTRe : loi pour la nouvelle organisation territoriale de la République.

3. ARF, Livre blanc des bonnes pratiques foncières en Régions ; ARF et FNSAFER, Partenariat Région-Safer : 8 propositions clés au service de l'installation en agriculture et de l'aménagement du territoire rural.

En 2013, j'ai été amené à rendre un avis régional défavorable au plan local d'urbanisme arrêté dans une ville moyenne et à dénoncer la manœuvre du maire : il présentait une diminution sensible de la consommation foncière entre l'ancien document d'urbanisme et le nouveau parce que la superficie en zone A augmentait; il cachait le fait que la superficie en zone N diminuait d'autant et même davantage, toujours en vue de constructions d'habitat ou à vocation « économique ». Je mets les guillemets parce que c'est le terme généralement utilisé, sachant que – c'est bien connu – l'agriculture (sauf pour la balance commerciale de la France), ça n'a rien d'économique. Et dans la zone N concernée, il s'agissait justement de parcours pour les animaux et de parcs tels que je l'écrivais plus haut.

Subterfuge mis de côté, d'un plan à l'autre, le solde net des surfaces dédiées à des « occupations rurales » était négatif et donc inacceptable, même selon une simple lecture directe des règles des SCOT⁴.

C'est mieux que rien

Autour de la loi Alur et de la LAAF⁵ (loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt), une évolution intéressante a eu lieu par la suppression de la distinction entre la vocation agricole des terrains (terme afférant au zonage) et leur usage. Et désormais, les espaces non urbanisés sont pris en compte dans leur globalité, aussi bien par l'observatoire national que par les commissions départementales de protection des espaces naturels agricoles et forestiers (CDPENAF), lieu de concertation entre PPA.

L'ensemble des PPA ne rendant que des avis simples, l'ARF (ainsi que d'autres structures comme l'association Filière paysanne) souhaitait que la LAAF instaure un pouvoir décisionnel de la CDPENAF qui les regroupe. Cet « avis conforme », tel que le nomme le jargon juridique, n'a été établi que pour les demandes de changement d'affectation des bâtiments agricoles, souvent tremplins vers d'autres destinations, et pour les territoires portant des indications géographiques protégées. Comme souvent, c'est insuffisant, mais c'est mieux que rien.

Sans le dire, ces nouvelles dispositions établissent que la contradiction principale se situe entre extension urbaine et protection de l'espace rural, et non entre agriculture et environnement. Elles ne disent pas bien sûr que, au-delà de la simple planification, c'est l'action résolue au sein des enveloppes urbaines qui peut seule préserver de l'étalement : densification intelligente, développement des centralités urbaines à proximité des gares, traitement certes sélectif mais significatif quand même des logements vacants, requalification des friches industrielles. Dans ce dernier domaine, plusieurs régions mènent désormais des programmes ambitieux en lien avec les intercommunalités et les établissements publics fonciers.

Depuis 2014, en théorie tout au moins, les régions gèrent les fonds européens, en particulier le FEDER⁶, qui permet par exemple d'intervenir pour la déconstruction des friches et la dépollution, et le FEADER⁷, qui peut être mobilisé pour agir sur le foncier agricole. Régions et collectivités peuvent ainsi croiser des objectifs de sobriété, de salubrité, de valorisation de l'environnement, d'installation agricole de proximité ou de production alimentaire solidaire. C'est une véritable opportunité, un nouveau champ d'ouverture au dialogue mais il demande une volonté politique et une envie de démocratie dont je crains que peu d'élus soient capables. Et ce n'est ni le contrôle administratif de la Commission européenne, ni l'inertie de l'Agence de services et de paiement, que certaines régions ont curieusement remise en selle dans le traitement des dossiers, qui vont les encourager.

Fondamentalement, c'est l'opposition, la proclamation d'incompatibilité entre développement économique et préservation de l'environnement qu'il faut combattre, en secteurs ruraux comme ailleurs. La loi de 2005, relative au développement des territoires ruraux, avait déjà eu la bonne idée de créer les périmètres de protection des espaces agricoles et naturels (PAEN). Cette unicité spatiale était nouvelle et elle se doublait d'une innovation majeure : outre la détermination du périmètre, les PAEN doivent comporter

un plan de valorisation qui peut porter sur un programme d'installation, des équipements collectifs pour la transformation (par exemple, une légumerie pour approvisionner une cuisine centrale) ou pour la commercialisation, etc. Ils associent donc protection et développement et permettent ainsi d'aller au fond des problèmes, bien mieux que les zones d'activité protégée. Mais c'est aux départements qu'est confiée la responsabilité de créer les PAEN et peu en ont eu le courage. Comment pourraient-ils l'avoir quand ils sont capables, souvent avec la complicité des régions d'ailleurs, d'attirer, soutenir et financer des « center-parcs » dévastateurs ? Parfois, après avoir adopté le périmètre, certains ont fait marche arrière devant quelques grandes gueules qui veulent surtout que leur système productiviste et la concentration des exploitations soient les seuls objectifs poursuivis, quitte éventuellement... à en crever seuls ! La LAAAF a malheureusement ignoré les PAEN, alors qu'elle pouvait simplifier les textes et favoriser leur adoption.

Deux poids, deux mesures

Mais le principal point de blocage actuel dans le dialogue entre agriculture et environnement, c'est le fait que la consommation d'espaces d'intérêt environnemental soit l'objet de compensations à partir des terrains agricoles.

Les agriculteurs se sentent soumis à la double peine, et ils ont raison : quand un aménagement mange du terrain agricole, il pénalise une première fois ; mais, comme le même aménagement consomme aussi des espaces naturels sensibles, des zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique..., un prélèvement supplémentaire sur l'espace agricole est effectué pour compenser.

Avant de compenser le cas échéant, il faut éviter puis réduire bien sûr, tout le monde le dit. Mais les règles de compensation éventuelle doivent être redéfinies dans une prise en compte globale de l'espace rural, quelle que soit sa fonction. La paix passe par là.

Le ministère chargé de l'agriculture et l'ARF avaient convenu de cette nécessité et le ministère avait soutenu un amendement en ce sens lors du débat parlementaire sur la LAAF. Son adoption aurait entraîné la préparation par les ministères chargés de l'agriculture et de l'environnement d'une loi spécifique sur la compensation, appréhendant globalement l'espace non urbanisé. Mais le Sénat a refusé l'amendement en question et, en séance, un compromis a été trouvé pour l'adoption par décret de nouvelles règles de compensation collective propres à l'espace agricole. On se contente de rechercher le parallélisme des formes. Une fois de plus, les décideurs font de l'équilibrisme, et, une fois de plus, c'est mieux que...?

J'ai participé à la préparation dudit décret qui doit sortir bientôt. Les organisations professionnelles agricoles et l'ARF, nous avons milité pour une compensation collective qui ne soit pas systématiquement financière, qui s'appuie sur les propriétés publiques, des reconquêtes potentielles de friches, des stocks SAFER⁸... Il semble que nous ayons été entendus. Mais maintenir des procédures séparées selon qu'il s'agisse d'agriculture ou d'espace naturel, c'est un peu comme souffler sur des braises. ■

L'auteur

Gérard LERAS

✉ gerard.leras@gmail.com

4. SCOT : schéma de cohérence territoriale.

5. LAAF : loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt.

6. FEDER : fonds européen de développement économique régional.

7. FEADER : fonds européen agricole pour le développement rural.

8. SAFER : société d'aménagement foncier et d'établissement rural.