

Entretien avec Gérard Leras

-

Retour sur l'expérience de la mise en place d'une stratégie foncière en Rhône-Alpes (2010-2015)

Gérard Leras, administrateur d'AGTER, a été conseiller spécial à la politique foncière de 2010-2015 à la région Rhône-Alpes Mandat durant lequel il a agi pour mettre en place une stratégie foncière régionale importante. Dans cet entretien, nous revenons sur les principaux éléments de cette stratégie foncière tout en essayant d'identifier les divers acteurs qui peuvent agir sur le foncier et de préciser leurs compétences spécifiques.

D'abord, avant de bâtir une stratégie foncière régionale, j'imagine qu'il faut commencer par faire un état des lieux du foncier dans la région. Pouvez-vous revenir sur les principaux éléments du constat que vous avez pu faire sur la situation foncière en Rhône-Alpes lors de votre arrivée à la Région ?

Je suis devenu vice-président à la Région en 2010, et **nous avons créé la délégation à la politique foncière** à ce moment là. Nous avons réussi à faire admettre par le président de la Région et par l'exécutif que le foncier était quelque chose de majeur et qu'il fallait absolument y consacrer les moyens, notamment en mettant d'abord en place une délégation chargé d'élaborer une politique foncière, ce qui n'existait pas avant, il faut le souligner.

D'abord, nous avons effectivement commencé par faire un **état des lieux**. Cet état des lieux nous a pris quasiment une année d'étude assez fine. **Le premier élément de constat important est que le rythme de consommation foncière** (c'est à dire de disparition des espaces naturels, agricoles et forestiers) **est élevé en Rhône-Alpes**. A l'époque, on avait un taux de 1,1% de consommation foncière par an en Rhône-Alpes alors que ce taux était de 0,9% au niveau national. Cette écart est notamment liée au fait qu'en Rhône-Alpes on a une démographie qui évolue aussi plus vite qu'à l'échelle nationale, on a des zones où on arrive à des niveaux de croissance démographique incroyables. Par exemple, dans un rayon de 80 km autour de Genève on a une croissance démographique qui, dans de nombreuses communes, frôle les 3% par an. Donc, dans certaines zones de la région on peut considérer qu'on est obligé de consommer du foncier et d'avoir un certain étalement urbain. Dans certaines zones l'alibi de l'augmentation démographique est effectivement valable. En 2010, nous avions à faire majoritairement à un **étalement urbain « ordinaire »**, c'est à dire que nous n'étions pas dans une période d'implantation de grandes infrastructures sur Rhône-Alpes. C'était un étalement urbain lié au logement, aux « zones d'activités économiques » - sachant que **dans l'esprit des techniciens, experts et autres, l'agriculture n'est pas une activité économique** – aux zones d'activités commerciales, industrielles, aux zones de logistiques aussi, qui sont importantes en Rhône-Alpes puisque c'est une région carrefour sur l'axe Nord-Sud et aussi sur l'Est, vers l'Italie et vers l'Allemagne. La consommation foncière liée aux grandes infrastructures représentait quant à elle 1/5 de la consommation foncière liée à l'étalement urbain ordinaire.

Sur l'ensemble de la France, dans les années 2000, environ 80 000 hectares de terres agricoles étaient consommés par an. A partir de 2008, ce chiffre est descendu à 50 000 hectares par an. Au regard de ces chiffres, on pourrait penser que les SCOT¹, adoptés dans les années 2000, et les mesures qui

1 Schéma de COhérence Territoriale. Le SCOT, instauré par la loi SRU du 13 décembre 2000, est un document

« déconseillent » la consommation de foncier agricole ou d'espaces naturels ont eu un effet concret et ont permis à un certain nombre d'élus de prendre conscience de l'importance de préserver le foncier. Mais, en fait, il n'en est rien, car ces dernières années on est revenu au niveau de consommation foncière d'avant 2008. En fait, **cette baisse constatée vers 2008 était conjoncturelle**, elle était liée à ce qu'on a appelé « la crise ». **Après 2008, on est reparti de plus belle dans la bétonnisation, rien n'est réglé en terme de consommation foncière.**

Statistiquement parlant, il faut savoir qu'on parle de consommation de terres agricoles -ou d'espaces classés « a » dans les documents d'urbanisme- et non de consommation d'espaces naturels -classés « n ». C'est à dire que, statistiquement, en Rhône-Alpes, la consommation d'espaces naturels est nulle car elle est compensée par des retours au cadastre d'anciennes terres agricoles qui sont, du fait de la déprise, basculées en espaces naturels. Bien sûr qu'il y a des espaces naturels qui se font détruire par l'étalement urbain mais cela n'apparaît pas dans les statistiques : en Rhône-Alpes, en 2010 et sur une moyenne de 10 ans, on n'avait statistiquement pas de consommation d'espaces d'intérêt environnemental. On sait bien que cela n'est pas vrai, surtout quand on voit l'étalement urbain en campagne de nos propres yeux, mais c'est **un arrangement statistique qui permet de dire : « En Rhône-Alpes on ne consomme pas d'espaces d'intérêt environnemental ».**

Ensuite, nous avons été amenés à faire un **deuxième constat**, qui va être un élément important pour notre action politique. Ce constat est que **le rythme de disparition des exploitations agricoles est beaucoup plus rapide que le rythme de consommation foncière**. Cela veut dire que la consommation foncière n'est pas le seul facteur de disparition des exploitations agricoles. Donc, **il faut préserver le foncier agricole mais ça ne suffit pas pour garantir l'activité agricole**. De nombreuses disparitions d'exploitations ne sont pas liées à la consommation du foncier. Au-delà de la consommation de surface, on a aussi les impacts sur les exploitations liés au phénomène de concentration des terres, au problème du contrôle des structures, à l'agrandissement des exploitations. Il faut aussi souligner que, **dans le cas de grandes infrastructures, l'impact sur les exploitations n'est pas seulement surfacique** : on a par exemple de grandes infrastructures qui coupent des exploitations agricoles en deux ou qui viennent rayer de la carte un siège d'exploitation. Donc les conséquences sur les exploitations vont au-delà de la consommation de surface. C'est tout cela, ainsi que les problèmes aigus ou cycliques de certaines filières agricoles, qui fait que **sur l'ensemble de Rhône-Alpes, en 2010, on observe un rythme de disparition des exploitation de 2,5% par an**. Le rythme de disparition des actifs agricoles était un tout petit peu plus faible car on a un mouvement d'augmentation du nombre de chefs d'exploitations avec la constitution d'EARL², de GAEC³, etc... On était à 2,2 % d'actifs agricoles chefs d'exploitations en moins par an.

Si on veut avoir une politique foncière cohérente il faut donc agir sur deux choses : Premièrement, sur la préservation du foncier agricole, et deuxièmement sur l'attribution du foncier agricole : « à qui ? comment ? ». Il n'y a pas de politique foncière cohérente qui n'agisse que sur l'un des deux volets.

d'urbanisme qui planifie, à l'échelle intercommunale, un projet de territoire. Il sert de « cadre de référence pour les différentes politiques sectorielles, notamment celles centrées sur les questions d'organisation de l'espace et d'urbanisme, d'habitat, de mobilité, d'aménagement commercial, d'environnement... ». Voir : <http://www.cohesion-territoires.gouv.fr/schema-de-coherence-territoriale-scot>

2 Entreprise Agricole à Responsabilité Limitée

3 Groupement Agricole d'Exploitation en Commun

Sur le premier point, est-ce que vous pouvez expliquer ce que vous avez fait concrètement en Rhône-Alpes pour agir sur la préservation du foncier ?

La première chose qu'il faut dire très clairement est que le premier axe d'action politique conséquent sur ces questions-là vise **les documents d'urbanismes**. Il est essentiel de ne pas les ignorer. A ce propos, j'interviens régulièrement en département pour la Confédération paysanne sur les questions foncières et je ne cesse de répéter que, même si ce n'est pas facile, même si on manque de militants, **être présent au moment de l'élaboration des documents d'urbanisme dans les communes c'est majeur**, car c'est là que les choses commencent et c'est essentiel pour la suite, ce n'est pas une question secondaire ! Malheureusement, ce n'est pas du tout dans les mœurs qu'il y ait une véritable **veille citoyenne** sur ces sujets-là, notamment car toutes les procédures de concertation sont des procédures extrêmement formelles qui freinent la participation des citoyens. **Il y a un problème de démocratie évident**. Ces documents d'urbanisme sont préparés, dans un jargon incompréhensible, par une techno-structure qui manipule plus ou moins les élus, qui sont parfois bien contents de se faire manipuler car cela les dépossède de leurs responsabilités. **La question de l'élaboration des documents d'urbanisme est un vrai sujet d'action politique**.

Il faut rappeler que **la loi attribue le statut de Personnes Publiques Associées (PPA) à un certain nombre de collectivités et d'institutions** (la région, les départements, les trois chambres (agriculture, commerce, métiers), les établissements publics de SCOT), **c'est à dire qu'elle leur donne la possibilité de rendre des avis sur les documents d'urbanisme⁴** arrêtés par les collectivités avant leur mise à l'enquête publique. En 2010, avant que l'on arrive à la Région, **la Région Rhône-Alpes exerçait son devoir de PPA en rendant des avis sur les SCOT mais pas sur les PLU, les Plans Locaux d'Urbanisme**. Pourtant, ce sont les PLU qui sont vraiment importants car ils sont opposables et se font à l'échelle de la parcelle. Ce sont les PLU qui définissent la vocation de chaque parcelle. Le SCOT, quant à lui, donne des indications importantes mais qui sont à caractère général et qui ne se déclinent pas à l'échelle de la parcelle. Par exemple, lorsqu'une parcelle est mise en vente il n'est pas possible de faire référence au SCOT mais par contre il faut obligatoirement faire référence au PLU. La Région ne rendait pas d'avis sur les PLU car elle avait estimé qu'elle n'avait pas à le faire. Donc, **la première chose que nous avons fait a été de nous donner les moyens de remplir un rôle de PPA sur les PLU**. Pour cela, nous avons créé un service de quatre personnes chargé de suivre les PLU de la région dans leur élaboration et de rendre des avis le moment venu. Bien sûr, il était impossible de rendre des avis sur tous les PLU puisqu'on recevait à la Région 1250 demandes d'avis par an sur les 8 départements de Rhône-Alpes. Parfois c'était pour des modifications mineures et parfois pour de véritables révisions de PLU, il y avait différents cas de figures. Donc, nous avons travaillé à déterminer, département par département, un certain nombre de cas où il était particulièrement intéressant de suivre les PLU, en essayant d'avoir un panel de cas de figures différents.

Certaines personnes trouvaient que la Région n'avait pas à faire ce travail-là, que rendre des avis sur les PLU ne la regardait pas et qu'il fallait laisser faire les communes. D'autres disaient qu'on ne devait rendre des avis sur les PLU que sur les aspects qui relevaient des compétences de la Région, c'est à dire, par exemple, sur l'emprise foncière des lycées ou alors sur le foncier lié aux gares, alors que, nous, **nous rendions un avis général, ce qui est beaucoup plus cohérent et plus courageux**. D'autres personnes trouvaient que cela ne servait à rien dans la mesure où la Région ne peut rendre que des avis dits « simples », c'est à dire qui n'ont pas l'équivalence d'une décision. Mais cet argument n'est pas valable car **à l'usage on s'est bien rendu compte que nos avis pouvaient compter**,

4 Les **documents d'urbanismes** sont des documents publics, plans, schémas, programmes et cartes qui cadrent l'aménagement et l'urbanisme à l'échelle d'un territoire ou d'un pays. Les principaux documents d'urbanisme utilisés actuellement en France sont : la carte communale, le plan local d'urbanisme (PLU) et le schéma de cohérence territoriale (SCOT).

et parfois très fortement. En effet, les avis rendus par les PPA sont joints au dossier d'enquête publique et, avoir des avis négatifs, cela est terrible pour un maire. Car ce dossier est consultable par tout le monde et les citoyens peuvent s'appuyer sur ces avis régionaux pour contester l'action du maire. Un avis de la région qui affirme « Vous n'appliquez absolument pas la loi SRU⁵..., vous ne construisez pas le nombre de logements sociaux nécessaires dans votre commune..., vous ne présentez aucune mesure intéressante en matière de densification... vous consommez beaucoup trop de terres agricoles... », c'est exactement ce qu'un maire n'a pas du tout envie de voir joint à un dossier d'enquête publique. Donc, même si les avis n'ont pas un caractère prescriptif obligatoire, ils ont quand même des effets. **J'ai vu des communes importantes où le maire a retiré la version du PLU pour laquelle il avait reçu un avis négatif.** En trois ans et demi, j'ai rendu 1/5 d'avis négatifs et j'ai rendu de nombreux avis avec des réserves, les plus précises possibles, et avec des indications sur ce qu'il fallait faire pour que la Région rende un avis positif. Ils n'avaient pas du tout l'habitude ! **En effet, les départements et les chambres ne rendent habituellement pas d'avis négatifs sur les PLU** mais se contentent de les approuver sans étudier de près leurs contenus. En général, les chambres d'agriculture ne se mouillaient pas, en tout cas elles ne rendaient pas d'avis défavorables, elles disaient « il aurait mieux fallu que... etc... » : quand on veut noyer le poisson, on peut. Aussi, en Haute-Savoie, il y a eu un cas où d'après le SCOT local quatre communes à haut potentiel d'attractivité étaient désignées pour construire à elles quatre 2000 logements. Or, le maire d'une de ces communes prévoyait dans son PLU de construire 800 logements rien que dans sa commune. Et là où c'est phénoménal c'est que l'établissement public du SCOT avait dit que ça ne posait pas de problèmes, que c'était un bon PLU, puisque 800 ne dépasse pas 2000, certes ! C'est une anecdote qui illustre le fait que sur ces sujets-là il faut vraiment aller voir dans le détail, sinon on peut passer à côté de choses importantes. Il faut se méfier de ce genre de dispositifs qui, s'ils sont mal utilisés comme c'est souvent le cas, servent plus à sauver les apparences qu'à réellement exercer un contrôle sur l'étalement urbain.

En tout début de mandat, nous avons eu un problème puisque l'on rendait des avis sur des PLU pour lesquels il y avait déjà eu, avant qu'on arrive, deux ou trois ans d'instruction auxquels nous n'avions donc pas participé. Or, j'ai rendu un certain nombre d'avis défavorables, ou avec des réserves très nettes, et on nous reprochait de rendre des avis défavorables alors que la Région avait été invitée aux réunions préparatoires des PLU et qu'elle n'y avait pas participé. C'était une critique qui était tout à fait fondée, donc **nous nous sommes organisés pour être beaucoup plus présents dans les phases de préparations** -quitte à suivre moins de communes mais à les suivre dès le début- et aussi pour travailler avec les autres PPA, pour **croiser les avis**.

Enfin, une chose importante à signaler est que, depuis la loi ALUR⁶ de 2014, les **PLUI**, les Plans Locaux d'Urbanisme Intercommunaux, sont, en principe, obligatoires. Je considère que c'est une évolution positive car je pense que les choses peuvent parfois être vues plus intelligemment à une échelle intercommunale qu'à une échelle municipale. Aussi, les PLUI peuvent **faciliter la mobilisation des citoyens aux phases d'élaboration** dans la mesure où avec les PLUI le nombre de documents à

5 **Loi relative à la Solidarité et au Renouveau Urbain** adoptée en 2000. L'article 55 de cette loi impose aux communes de plus de 1500 habitants en Île-de-France et de plus de 3500 habitants dans les autres régions -et qui sont comprises dans une agglomération de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants- de disposer d'au moins 20 % de logements sociaux. Voir : https://fr.wikipedia.org/wiki/Loi_relative_%C3%A0_la_solidarit%C3%A9_et_au_renouveau_urbain

6 La loi ALUR, loi pour l'Accès au Logement et un Urbanisme Renouveau (dite aussi loi Duflot 2), a été adoptée en mars 2014 et vise « à réguler les dysfonctionnements du marché, à protéger les propriétaires et les locataires, et à permettre l'accroissement de l'offre de logements dans des conditions respectueuses des équilibres des territoires ». **à pour objectif de « réguler les dysfonctionnements du marché, à protéger les propriétaires et les locataires, et à permettre l'accroissement de l'offre de logements dans des conditions respectueuses des équilibres des territoires ».** Voir : <http://www.la-loi-alur.org/>

instruire est fortement réduit. Après l'adoption de la Loi Alur nous avons donc pris des mesures à la Région pour **encourager les intercommunalités à opter pour des PLUI**.

A part ce travail sur les documents d'urbanisme, quelles autres mesures avez-vous prises à la Région pour freiner l'étalement urbain ?

D'abord, comme je l'ai dit, il y a un certain nombre d'endroits où on est bien obligé de prévoir une croissance démographique. Un maire d'une petite commune qui sait que des centaines d'habitants vont débarquer dans les prochaines années est forcé de trouver une solution. Mais **la solution n'est pas forcément l'étalement urbain !**

Il faut d'abord chercher à densifier les zones d'urbanisme existantes. C'est une question majeure. Il faut également **construire en priorité dans les zones qui ont une fonction de « centralité »**, c'est à dire le long des gares, des axes de transport en commun. Aussi, les communes disposent parfois de gisements fonciers sur lesquels il y aurait la possibilité de faire du logement supplémentaire, par exemple. Il est important aussi de **refaire de l'activité commerciale dans les zones centres**, en bas d'immeuble, plutôt que d'aller toujours consommer du terrain à l'extérieur en construisant des zones commerciales qui sont des horreurs et qui contribuent fortement à la désertification des centres villes. Il faut aussi repérer les fonctions centrales à développer pour l'animation, **la revitalisation des communes**, des villages. On pense toujours que la revitalisation des centres est un sujet qui concerne seulement les villes mais il faut s'en occuper aussi dans les villages ! Les problèmes de l'étalement urbain et de l'artificialisation des terres concernent l'ensemble du territoire !

De même, il est très important de mettre en avant le fait qu'au lieu de créer des zones d'activités à l'extérieur des communes on peut vraiment **faire l'effort de requalifier des friches**. Certes cela coûte cher en déconstruction (notamment à cause de l'amiante) et en dépollution, mais parfois cela revient moins cher que ce que l'on croit et, en tout cas, il faut se donner les moyens de considérer cela comme une option possible au lieu d'opter systématiquement pour l'achat de nouveaux terrains à construire. Nous avons beaucoup travaillé sur cette question, notamment en créant, à la fin du mandat, **une filière rhônalpine de requalification des friches**, c'est à dire un groupe de travail qui réfléchit sur ce sujet-là avec pour objectif de faire « plus vite et moins cher ». Ce groupe est constitué d'une soixantaine d'experts, qui sont des représentants des collectivités locales, des représentants des services de l'État, des entreprises du bâtiment (pour tout ce qui est déconstruction) et des entreprises de la chimie (pour tout ce qui est dépollution). Aussi, nous sommes allés chercher des crédits européens du FEDER⁷ pour mener des opérations de requalification. Et **nous avons obtenu que l'Europe mette 27 millions d'euros pour réaliser ces opérations de requalification en Rhône-Alpes**, ce qui n'est pas rien, et cela nécessite un engagement de même niveau pour les collectivités.

Donc, **la densification du logement et la requalification des friches sont aussi des volets importants de la politique foncière initiée par la Région.**

Ce sont les communes qui doivent mettre en œuvre tout cela ?

Sur toutes ces questions-là ce ne sont pas les communes qui peuvent mettre directement en œuvre les opérations de requalification et autres. Ce sont les **Établissements Publics Fonciers⁸ (EPF)**

⁷ Fonds Européen de Développement Régional. Voir : <http://www.europe-en-france.gouv.fr/Centre-de-ressources/Actualites/Le-FEDER-qu-est-ce-que-c-est>

⁸ Un **établissement public foncier** (EPF) est organisme public en charge de mener les procédures permettant d'acquérir des terrains pour constituer des réserves foncières en vue de la réalisation de projet d'aménagement public

qui sont les organismes habilités pour cela. Ce sont eux qui se chargent d'acheter du foncier nu ou des bâtiments pour le compte des collectivités, de les stocker et de les gérer, s'il le faut pendant un certain temps, de faire les destructions éventuelles, les reconstructions, et surtout d'organiser l'aménagement. Avant 2010, la Région aidait les EPF mais elle les aidait en leur donnant des crédits de fonctionnement, c'est à dire sur le principe du « nous vous donnons des sous et vous en faites ce que vous voulez ». Cela fait partie des choses que nous avons reprises intégralement : nous avons supprimé les crédits de fonctionnement et **nous avons refait complètement les conventions avec les EPF**. Ce **sans diminuer le soutien régional mais en le conditionnant**, c'est à dire sur le principe du « nous vous donnons des sous mais ils doivent servir pour l'action et non pas pour le fonctionnement, et vous allez faire ça, ça, ça et ça. ». L'idée était de conditionner les EPF pour la mise en œuvre de ce que je viens d'exposer. Nous avons donc refait des conventions pour trois ans et les versements effectifs des subventions étaient fait petit à petit, après vérification de la bonne réalisation des objectifs prévus dans la convention. Pour résumer, **les principes de « conditionnement » et « contrôle », ont été instaurés dans les conventions**.

De plus, la couverture du territoire régional par les EPF était très incomplète alors que les collectivités ont réellement besoin de ce genre d'organismes, ne serait-ce que parce qu'elles n'ont pas la trésorerie disponible pour, par exemple, acheter un terrain qui passe à la vente et qui rentrerait complètement dans leur stratégie territoriale. Donc, parmi les mesures que nous avons prises il y avait également **une incitation pour les collectivités d'adhérer aux EPF**. Les collectivités locales qui ne veulent pas être dans les EPF c'est vraiment qu'elles n'ont pas envie de se donner les moyens de faire les choses intelligemment, car le cadre existe, il suffit de l'investir.

Un autre point à signaler est que, en ce qui concerne le logement social, les EPF (qui achètent le foncier pour les collectivités là où elles le demandent) peuvent rétrocéder directement à l'office HLM et pas forcément à la commune. Cela fait un acte de moins et donc des sous économisés. Mais très souvent les communes gaspillent leur argent alors qu'il n'y a aucune raison de rétrocéder à la commune si derrière ce sont les offices HLM qui doivent faire le travail, nous avons donc essayé aussi de faire que cette voie-là soit bien utilisée.

Enfin, nous avons voulu travailler avec les EPF sur la **question du démembrement**, c'est à dire sur la séparation entre la nue-propriété, le sol, et l'usufruit, à savoir les bâtiments qui sont dessus. L'objectif était de faire en sorte que l'EPF, puis la collectivité, reste propriétaire du sol, mais pas des bâtiments. Ce qui permet par exemple sur des bâtiments industriels que, s'il y a un sinistre telle une faillite plus ou moins frauduleuse avec une entreprise qui s'en va en ayant fait n'importe quoi, la collectivité reste propriétaire du sol. Cela permet de gagner un temps précieux pour mettre en route le processus de requalification. C'est aussi une des choses que nous avons essayé d'encourager à la région : **aider les collectivités à rester propriétaires de leur sol**.

J'ajouterais une dernière chose : nous avons essayer d'**encourager aussi la réalisation des Périmètres de protection des Espaces Agricoles et Naturels (PAEN)**. Ce sont des périmètres de protection qui **englobent les terres agricoles et les espaces naturels**, les deux étant confondus, ce qui est très important politiquement à mon avis, notamment pour faire en sorte que cessent les conflits entre soi-disant défenseurs de l'agriculture et défenseurs de l'environnement. Je pense que **l'espace rural est un tout** et que la contradiction principale n'est pas entre défenseurs de l'agriculture et défenseurs de l'environnement mais bien entre ceux qui prônent l'étalement urbain, les « prédateurs », et ceux qui ne veulent pas être « mangés », les victimes de l'étalement urbain. Le PAEN répond à cette vision-là de l'espace rural, plus globale, plus complète. De plus, **à l'adoption d'un PAEN est adossée l'adoption d'un programme d'action pour le développement agricole**. Il est par

(construction de logements, d'équipements publics...). Voir : <http://www.cohesion-territoires.gouv.fr/les-etablissements-publics-fonciers-epf>

exemple possible d'intégrer dans un PAEN une politique d'installation agricole, de valorisation de l'environnement par des fermes pédagogiques, de prévoir des investissements pour répondre aux besoins d'approvisionnement de cuisines centrales, beaucoup de choses peuvent être mises en place... Un PAEN est donc un outil assez complet et pertinent qui peut permettre de faire des choses vraiment intéressantes. Actuellement il y en a très peu, une douzaine en France.

Le travail sur les documents d'urbanismes, la densification urbaine, la requalification des friches, les conventions avec les EPF, les PEAN : avec tout ça nous avons à peu près la panoplie de ce qui peut être fait en matière de préservation du foncier.

L'évocation des PAEN, et des possibilités qu'ils comportent en terme de définition d'une politique foncière globale, nous amène à aborder le deuxième volet nécessaire à toute politique foncière cohérente, à savoir la question de l'usage du foncier agricole. Pouvez-vous revenir sur les mesures prises durant votre mandat à ce sujet-là ?

Effectivement, la question « Que fait-on du foncier agricole disponible ? » est la deuxième question majeure. Tout d'abord, il faut se donner les moyens de **combattre la manière dont, systématiquement, quand du foncier se libère il va à l'agrandissement au lieu d'aller à l'installation.** Au niveau de la Région nous avons essayé deux choses :

D'abord, nous avons **agi sur la SAFER**, sur le même modèle de ce que nous avons fait avec les EPF. C'est à dire que nous avons commencé par faire **une nouvelle convention de trois ans entre la Région et la SAFER en axant directement la SAFER sur l'obligation d'installation en agriculture.** Là aussi, nous avons supprimé complètement les crédits au fonctionnement par contre **nous avons donné des aides à la SAFER pour réaliser des installations.** On visait une véritable politique d'installation hors cadre familial. Dans cet objectif, nous avons surcoté les aides allouées à la SAFER pour favoriser l'installation dans trois cas, qui sont particulièrement importants si on veut une véritable politique d'installation hors cadre familial :

- Le premier cas ce sont **les installations à caractère collectif.** Il faut savoir qu'il y en a de plus en plus car on observe aujourd'hui un **énorme problème d'exploitations qui sont devenues intransmissibles,** avec des niveaux de capital que personne n'arrive à mettre. Cette évolution est un facteur qui explique la croissante pénétration de sociétés financières dans le secteur agricole, qui achètent les propriétés parce qu'il n'y a personne pour reprendre derrière. Assez souvent, une même exploitation peut permettre trois ou quatre installations sur des activités différentes, parfois complémentaires, avec un partage des bâtiments... il est très souvent possible de **mener des installations à caractère collectif là où l'exploitation coûte beaucoup trop cher pour faire une seule installation.** Ça c'est le premier cas de figure dans lequel on a donné une prime à notre aide à l'installation pour la SAFER

- Le deuxième cas c'est **lorsque les collectivités locales participent au processus d'installation.** Par exemple, il y a des cas où la collectivité locale, commune ou intercommunalité, va traiter la question du logement pour permettre l'installation d'un agriculteur. Elle va ainsi acheter une maison pour assurer le logement du paysan, sans quoi ce dernier n'aurait pas eu de possibilité d'installation.

- Le troisième cas c'est **lorsque l'installation se fait grâce à la mobilisation d'une épargne solidaire locale,** comme lors de la constitution d'un Groupement Foncier Agricole (GFA), d'une SCI⁹ ou de l'intervention de Terre de Liens¹⁰.

9 Société Civile Immobilière

10 L'association **Terre de Liens** a été créée en 2003 dans le but de faciliter l'accès au foncier agricole et l'installation de nouveaux paysans. Terre de Liens, qui s'articule en trois structures, une association, une entreprise d'investissement solidaire (la Foncière) et une Fondation reconnue d'utilité publique, agit à travers l'acquisition de terres agricoles et de fermes, au moyen de l'épargne collective et de dons. Voir : <https://terredeliens.org/>

Dans ces trois cas-là nous donnions une aide à l'installation surcotée. Nous faisons deux réunions par an avec la SAFER, une première réunion pour faire un tour d'horizon et décider de tous les cas intéressants qu'il faudrait traiter, et une deuxième réunion en fin d'année pour vérifier le traitement effectif de chacun des cas identifiés, et nous versions les subventions en fonction des réalisations effectives. Cela nous l'avons fait en triplant les aides à la SAFER.

La Région peut donc vraiment avoir une action contraignante sur les SAFER ? Elle peut donner des prérogatives spécifiques aux SAFER ?

Bien sûr ! Ce sont des conventions qui lient les régions aux SAFER, et il est possible de faire ce que l'on veut avec une convention. Entre une SAFER et une région il n'existe aucune obligation de convention, il est possible de ne rien faire. Dans la loi, la seule chose mentionnée est que **la région est administratrice de droit des SAFER**. Avant mon mandat, la Région avait dû se présenter une ou deux fois en six ans au Conseil d'Administration de la SAFER. Moi, en tant que vice-président régional, **je n'ai jamais manqué une réunion du CA de la SAFER**. Non seulement il n'y a pas d'obligation de convention, mais il faut savoir que la pratique habituelle entre la Région et la SAFER est que la SAFER vienne voir la région en quémendant de l'argent et que la Région lui accorde des subventions sans aucune condition, sans aucun objectif précis à remplir, et sans aucune obligation de résultat. A l'inverse, **nous avons voulu rompre avec ces pratiques** et, là encore, à travers les conventions nous avons exercé un conditionnement de l'action des SAFER, c'est à dire « Nous vous donnons des sous pour faire telles choses et nous vous faisons les versements après avoir pu vérifier qu'elles ont bien été mises en place ». Que ce soit pour les EPF ou pour les SAFER, nous avons donc mis les vieilles conventions formelles au panier et **nous avons fait de nouvelles conventions dans lesquelles nous mentionnions explicitement les missions à remplir** : « On vous donne de l'argent pour faire ça, ça et ça ». La Région aurait très bien pu faire cela avant mais, en règle générale, il faut bien se rendre compte que la plupart des élus n'ont aucune volonté politique. Cela fait des administrations qui tournent à vide, qui se laissent porter par le vent du libéralisme. Quand je suis arrivé à la Région les gens se sont dit : « On va être complètement submergés avec tout ce travail que vous demandez, on n'y arrivera pas ! » et désormais ils me disent « Revenez ! C'est vrai que nous avons travaillé trois fois plus qu'avant quand vous étiez à la Région mais on s'est trois fois plus régalaé ».

Ces organismes là, les EPF, les SAFER, peuvent servir à quelque chose s'ils sont investis par des gens qui ont une volonté politique, mais pour cela il faut des élus qui fasse de la politique non politicienne, de la « vraie » politique, et cela est très rare.

L'action sur le SAFER était-elle le cœur de votre politique ? De quels autres leviers disposiez-vous pour agir sur l'installation agricole ?

Ces conventions avec la SAFER sont importantes, mais cela ne fait pas tout puisque la SAFER n'intervient que sur des mutations en propriété et non en locatif alors que 75% des terres en France est en faire-valoir indirect. Donc la SAFER ne traite pas 75% du foncier, et quand il y a des cessions en propriété elle y va où elle n'y va pas, donc la SAFER ne va que sur une petite partie des 25% des cessions foncières. Le sujet SAFER est très important mais on a tendance à sur-accorder de l'importance aux SAFER sachant que le fonctionnement dominant est le fonctionnement locatif.

Une autre chose sur laquelle nous avons voulu agir est la question de la **demande d'autorisation d'exploiter**. Les CDOA, les Commissions Départementales d'Orientation Agricole, sont les organismes chargés de suivre les dossiers d'installations et de répondre aux demandes

d'autorisation d'exploiter. Mais, **très souvent, le contrôle des structures n'est pas appliqué** et des gens prennent des terrains en exploitation sans demander d'autorisation d'exploiter. Ce phénomène est très courant et ces personnes sont rarement poursuivies. Parfois, la Direction Départementale du Territoire (DDT) est saisie lorsqu'il est constaté qu'un terrain a été pris sans demande d'autorisation d'exploiter, mais la plupart du temps la DDT n'engage pas de procédure ! La Confédération Paysanne de l'Isère (mon département) a donc parfois saisi le tribunal administratif pour manquement de l'État de ne pas avoir voulu exercer sa fonction de contrôle, et elle a obtenu des condamnations ! Mais presque personne ne fait ça en France, alors qu'il faudrait y travailler de manière systématique.

A l'Assemblée Régionale (nous étions 157 conseillers), j'aurais voulu créer un pôle militant sur ces questions-là mais j'ai été mis en échec. Le problème c'est que **des conseillers régionaux ruraux attachés aux questions agricoles il y en a très très peu**, surtout en Rhône-Alpes avec le poids de Lyon. Ils s'en fichent complètement. Après on s'étonne que les gens dans les zones rurales se trouvent complètement délaissés et votent pour le Front National, on fait semblant de s'en étonner en tout cas. **La question agricole et rurale est très très peu présente dans la tête des élus, et cela a participé à freiner notre action dans ces domaines.**

Une autre mesure importante de notre action politique, mise en place durant mon premier mandat, est **la création des PSADER, Projet Stratégique pour l'Agriculture et le Développement Rural**, qui sont le volet agricole des CDDRA, les Contrats de Développement Durable en Rhône-Alpes. Nous avons créé les PSADER dans le but de **contraindre certains territoires qui n'avaient pas de politique agricole du tout à en adopter une**. Car en créant ce programme en plus, cette enveloppe supplémentaire, au sein des CDDRA, cela faisait que pour accéder à l'ensemble des subventions de la Région accordées dans le cadre des CDDRA il fallait que les territoires adoptent un PSADER, donc une politique agricole. Aujourd'hui, **cela a été supprimé par le nouvel exécutif régional**. C'était une dotation en fonction du nombre d'habitants et avec **des niveaux d'attribution de crédits qui variaient en fonction de certaines conditions**. Par exemple, des aides plus conséquentes étaient accordées si les questions forestières étaient abordées ou s'il y avait une bonne prise en compte des problématiques foncières dans les PSADER. **Nous regardions concrètement ce que les élus locaux mettaient dedans, dossier par dossier** : Avions nous à faire à de vrais programmes tournés vers des objectifs d'installation ou simplement à des programmes de routine sans aucun effet concret, comme c'est souvent le cas ?

Notons que ces dernières années, quelques territoires de l'ex Rhône-Alpes ont connu une inversion historique de la courbe du nombre d'exploitations : sur ces territoires on observe désormais, en moyenne annuelle, qu'il y a plus ou autant de créations d'activités que de cessations. Bien sûr, pour aboutir à un tel résultat, une conjonction de nombreux facteurs favorables est nécessaire. Mais les actions foncières menées par les partenaires aidés par la Région à travers les contrats territoriaux y ont contribué, et je n'en suis pas peu fier !

Un autre aspect de notre politique qu'il faut mentionner est que **nous avons augmenté l'aide régionale à Terre de Liens Rhône-Alpes, au CAJ¹¹ et à l'ARDEAR¹²**. Aujourd'hui, avec Laurent Wauquiez, il n'y a plus un sou pour le CAJ et beaucoup moins pour Terre de Liens et l'ARDEAR.

Au regard de ce que vous venez de me dire, nous voyons donc que de nombreux outils existent pour agir sur le foncier et l'installation agricole au niveau d'une région : ce ne sont donc pas les moyens pour agir qui manquent mais bien la volonté politique ?

Il y a effectivement une marge de manœuvre importante en région et dans les collectivités

11 Comité d'Action Juridique. Voir : <http://www.comite-action-juridique.fr/accueil/>

12 Association Régionale pour le Développement de l'Emploi Agricole et Rural. Voir : <http://www.agriculturepaysanne.org/rhone-alpes>

locales pour agir. Malheureusement, comme je l'ai déjà dit, très peu d'élus se saisissent des questions rurales et agricoles. Il faut bien se rendre compte que la majorité des élus n'agit pas, très peu ont un projet politique, ils se contentent de « suivre le vent ». C'est pourquoi **les régions ont des politiques agricoles très inféodées aux chambres d'agriculture** et donc à la FNSEA¹³. Nous, nous avons essayé de bousculer cela. Car, j'insiste, **les collectivités locales qui veulent vraiment avoir une action pour l'installation agricole chez elles ont les moyens de le faire, même si les dotations de l'État diminuent.**

Pensez-vous avoir remporté des victoires durables ? Tout est-il balayé aujourd'hui avec le nouvel exécutif régional ?

Nous avons remporté des victoires, des vraies, sur le suivi des PLU, sur les conventions avec les SAFER, les EPF... tout cela ce sont des victoires. Certaines de ces victoires ont un effet durable et d'autres pas du tout, car les actions sont aussi fragiles que la volonté politique. La filière requalification des friches continue aujourd'hui, l'aspect convention avec la SAFER également. D'autres choses ont été complètement balayées, comme les PSADER, l'exécutif les a supprimés. De même, **la délégation foncière régionale a été supprimé.** Rhône-Alpes était la première région à avoir créé une délégation foncière. En région Provence-Alpes Côte d'Azur une délégation foncière avait aussi été adoptée à mi-mandat, en 2013-2014, mais aujourd'hui elle n'existe plus non plus. Plus aucune région française ne dispose donc d'une délégation foncière. Seule la Nouvelle Aquitaine affiche aujourd'hui la volonté de conduire une politique foncière transversale et de poursuivre des objectifs proches de ceux que je vous ai présenté. J'interviens auprès d'eux pour les conseiller dans la préparation du cadre de la Délégation à l'Aménagement du Territoire.

En tout cas, **dans les services nous avons donné le goût de travailler les questions foncières, et ce n'est pas négligeable.** Certaines choses demeurent même si les élus partent, il y a des traces qui restent dans les services. Quelqu'un, un jour, peut ressortir une délibération du passé. Il peut y avoir des aspects très éphémères matériellement parlant mais il y a des choses qui restent, dans la tête des élus locaux qui ont travaillé à faire de l'installation chez eux par exemple. Il y aura toujours des traces, des témoignages, des preuves que, par exemple, telle ferme existe là car la collectivité locale a fait ça avec Terre de Liens, avec les offices HLM, avec je ne sais qui... tout ça sous la coordination de la Région. Je pense que **ce n'est pas négligeable d'avoir contribué à ce que dans les régions la question foncière soit prise un petit peu au sérieux.** J'ajoute que j'ai pu peser aussi dans les réflexions ou dans les politiques de plusieurs Régions car, pendant toutes ces années, j'étais en charge des questions foncières au niveau de l'Association des Régions de France : je présidais deux groupes de travail, un « Foncier et Aménagement » et un « Foncier agricole ».

Mais aujourd'hui les régions ont tout de même pris deux très mauvais coups : Le premier est la réforme de la fusion des régions qui a créé **des régions tentaculaires qui ne font qu'éloigner davantage les citoyens du pouvoir**, ce n'est pas une bonne chose. Le deuxième coup ce sont les **virages politiques** qu'ont pris certaines régions, comme en Rhône-Alpes avec Laurent Wauquiez.

Un dernier mot sur la relance du projet d'autoroute A45 entre Lyon et Saint-Étienne¹⁴ ?

La bagarre contre l'A45 est très importante. Ce projet, qui détruirait de nombreuses exploitations agricoles, est la manifestation absurde que l'on continue d'opposer développement économique et agriculture. Outre le fait que cette autoroute va détruire l'espace rural,

13 Fédération Nationale des Syndicat d'Exploitants Agricoles

14 A propos du projet d'autoroute A45, voir notre article : http://www.agter.asso.fr/article1326_fr.html

l'environnement et l'activité agricole, c'est aussi une infrastructure qui va générer des déplacements supplémentaires et donc de l'étalement urbain... et des émissions de CO2 supplémentaires. **Le développement de l'A45 c'est la fuite en avant, c'est une erreur monumentale.** C'est un projet du passé. Il faut se bagarrer contre.