

Enquête publique relative au projet de périmètre de protection des espaces agricoles et naturels périurbains dit « des 3 vallées » (44)

Déposition de la fédération France Nature Environnement Pays de la Loire (16 octobre 2013)

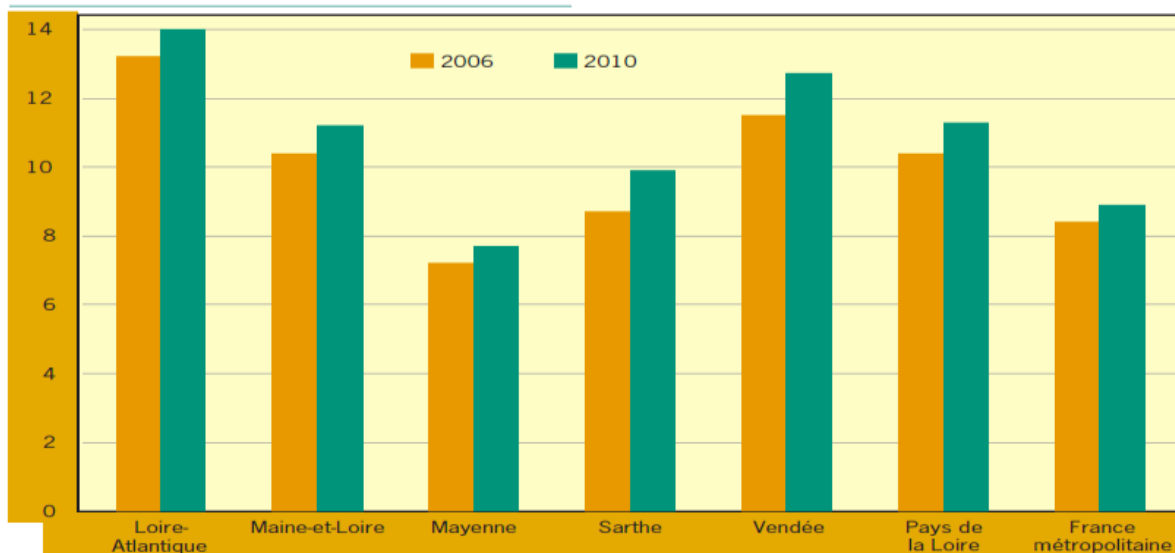
Nous avons l'honneur de vous présenter l'avis de la fédération France Nature Environnement Pays de la Loire sur le projet de périmètre de protection des espaces agricoles et naturels périurbains présenté par le conseil général de Loire-Atlantique sur le territoire dit « des trois Vallées » (44), dans le cadre de l'enquête publique qui se déroule jusqu'au 18 octobre 2013.

Sur la justification de la mise en œuvre du dispositif

Le département de Loire-Atlantique est, avec celui limitrophe de Vendée, l'un des départements de France où la régression des terres agricoles est la plus alarmante : le rapport « Le Développement Durable dans les Pays de la Loire », établi en juin 2012 par l'INSEE et la DREAL, met en évidence que la part des surfaces artificialisées était en Loire-Atlantique de 14% en 2010 alors qu'elle était de 8,8% sur le territoire national.

Une artificialisation élevée et croissante en Pays de la Loire

Part des surfaces artificialisées en 2006 et 2010 (%)



Source : SSP-Agrete, enquête Teruti-Lucas.

Ce constat est partagé par les auteurs de la Charte pour la prise en compte de l'agriculture dans l'aménagement du territoire, document réalisé en février 2012 : on y lit que « *En 2010, le taux d'artificialisation des terres agricoles au profit de la création de lotissements, de routes, de zones d'activité ou d'espaces de loisir était de 14% en Loire-Atlantique contre 9% au niveau national. Le rythme de consommation d'espace agricole est particulièrement élevé. Cette artificialisation correspond bien souvent à une destruction de sols à valeur agronomique élevée* ». La charte fait état des conséquences d'une telle artificialisation : « *Cette consommation de l'espace induit une perte directe de foncier disponible pour l'activité agricole, elle entraîne également des risques de déstructuration du parcellaire agricole, d'allongement des parcours agricoles et par là même une diminution de la compétitivité des entreprises agricoles* ».

Cette disparition de terres non urbanisées dans le département de Loire-Atlantique rejaillit sur l'ensemble de la région, où l'artificialisation était en 2010 de 2% supérieure à la moyenne nationale. Cette artificialisation est en grande majorité effectuée sur les terres agricoles, ainsi que le relève le rapport précité de l'INSEE : « *Entre 2006 et 2010, les surfaces artificialisées dans la région sont prélevées en large majorité sur les terres agricoles (à hauteur de 71 %)* »

France Nature Environnement défend au plan national un objectif de Zéro artificialisation nette du territoire. Cet objectif a été en partie repris par le gouvernement lors de la conférence environnementale des 14 et 15 septembre 2012 : il y a été fixé comme chantier prioritaire le fait de « *freiner au niveau national l'artificialisation nette des espaces agricoles et naturels* », avec une stabilité à l'horizon 2025 (chantier 14 du volet biodiversité).

FNE Pays de la Loire se réjouit par conséquent de la reconnaissance claire, dans la note justificative mise à la disposition du public, de la réalité et de l'impact catastrophique de l'artificialisation des sols dans le département de Loire-Atlantique. Elle ne peut que soutenir la mise en place d'outils visant à freiner une telle consommation de terres agricoles et naturelles.

Cette disparition a des conséquences importantes en matière environnementale, en exerçant une pression importante sur les milieux et en raréfiant les habitats des espèces naturelles. Elle a évidemment aussi des conséquences immédiates sur l'exercice des activités agricoles.

La mise en place d'un PEAN constitue une réponse intéressante à cette problématique même si, à l'échelle du département, elle doit s'inscrire dans une politique plus large de préservation des terres naturelles et agricoles.

Si l'objet de cette enquête est centré sur la délimitation du périmètre, notre déposition portera plus globalement sur la mise en place de l'outil PEAN dans ce secteur, du fait de l'absence de soumission à enquête publique du programme d'actions qui y est relatif et est d'ores et déjà largement établi (cf. page 18 de la note justificative). Cette absence est préjudiciable à la bonne appréciation du dispositif du fait du caractère très limité du contenu de la note justificative sur les orientations du programme d'actions.

Une dimension de préservation des espaces naturels trop peu mise en avant

On constate à la lecture de la note justificative du projet que ses concepteurs ont choisi très clairement la mise en avant de l'aspect agricole du dispositif, qui éclipse presque entièrement son aspect environnemental.

Il faut pourtant rappeler qu'un PEAN est un « *périmètre de protection des espaces agricoles et naturels périurbains* ». Son inscription au sein du code de l'urbanisme plutôt qu'au sein du code rural ou du code de l'environnement, lesquels comportent des dispositifs propres à l'une ou l'autre des matières (zones agricoles protégées et espaces naturels sensibles du département par exemple), est d'ailleurs significative de la dualité du dispositif « PEAN ».

Aussi les développements de la note justificative, très largement consacrés aux seuls aspects agricoles, négligent à tort ce qui constitue le deuxième volet essentiel du dispositif : l'affirmation de la page 129 et répétée dans tout le document, selon laquelle l'objectif fondamental du PEAN est « *de protéger durablement les espaces agricoles aux portes des villes* », constitue une lecture partielle du dispositif. L'artificialisation des terres agricoles est certes sans conteste préjudiciable à l'environnement, liant de ce fait les deux volets, mais l'environnement a ses contraintes propres dont le conseil général de Loire-Atlantique n'apporte pas qu'il en a pris la mesure dans la définition du périmètre. La cartographie extrêmement incomplète des zones humides du secteur, faite à la page 64, l'illustre avec éclat.

Cette mauvaise prise en compte des enjeux environnementaux ressort des quelques orientations d'actions présentées dans la note justificative, qui laissent craindre que l'environnement pourrait souffrir de la mise en œuvre du dispositif alors même que c'est l'inverse qui devrait se produire. On retrouve ainsi parmi ces orientations, qui parlent pour elles mêmes :

- page 130 : « *la reconquête par l'agriculture de certaines zones de marais* »
- page 131 : « *Incitation au défrichement et à la remise en état de culture* »

De notre point de vue, l'adoption ultérieure du programme d'actions doit constituer l'occasion de corriger ce défaut en introduisant l'environnement comme porte d'entrée du dispositif, au même titre que le volet agricole. Une telle modification implique probablement une refonte majeure du programme d'actions en projet.

S'agissant de la portée du dispositif

Le recours à l'outil du PEAN est louable en l'absolu, mais il convient de relativiser la portée de ce dispositif et d'en clarifier la visée :

Il ne constitue pas un outil de sanctuarisation des espaces agricoles. D'une part parce que, comme l'indique le document (page 14), il existe un risque de report de la pression foncière sur d'autres espaces agricoles. D'autre part parce que la mise en œuvre concrète du dispositif dépend grandement de la nature des objectifs présents dans le programme d'action, qui ne seront pas soumis à enquête et sur lesquels nous ne pouvons donc pas nous prononcer.

La mise en place du dispositif serait par conséquent totalement contre-productive si elle servait de justification par les collectivités concernées et collectivités alentour pour ouvrir à urbanisation d'autres zones agricoles et naturelles de façon importante. Il est nécessaire que le conseil général de Loire-Atlantique soutienne cette position de préservation des espaces agricoles lorsqu'il est amené à donner son avis sur les documents d'urbanisme intéressant le territoire (SCOT et PLU aux premiers plans), et sensibilise les collectivités territoriales sur ce sujet.

Il ne s'agit pas non plus d'un outil destiné à faciliter la mise en place de mesures compensatoires de certains projets via les facilitations d'acquisition foncière qu'apportent le dispositif (la proximité des lieux nous évoque inévitablement le projet aéroportuaire de Notre Dame des Landes et les projets qui lui sont liés). Une telle utilisation constituerait un détournement du dispositif : il a pour objet la préservation des zones agricoles et naturelles sur un territoire donnée, non la compensation d'atteintes portées à des milieux naturels. Cette compensation doit par principe être fonctionnelle et non surfacique, si bien que les deux dispositifs procèdent de logiques totalement différentes.

On rappellera utilement par ailleurs que la charge de cette compensation revient aux pétitionnaires des projets susceptibles d'être concernés et non aux collectivités et organismes auxquels le PEAN facilite l'acquisition foncière. Il est ainsi pris acte du fait que l'hypothèse d'une acquisition par le département est limitée aux cas d'un constat de non-conformité de l'usage des sols aux objectifs du PEAN.

Enfin, il convient de noter que le maintien d'une surface non urbanisée ne constitue pas une compensation environnementale satisfaisante : la simple gestion de terres préservée ne permet pas d'aller à l'encontre de la progression de l'artificialisation des sols puisqu'elle n'entraîne pas de rééquilibrage du ratio entre les surfaces urbanisées et les surfaces naturelles/agricoles.

Ainsi il ne saurait y avoir d'articulation entre ce dispositif PEAN et la mise en place parallèle par le conseil général d'un « *dispositif mutualisé de compensation environnementale, dans le but de réduire et d'anticiper le besoin de compensation* » (page 4). En tout état de cause, une telle mutualisation demanderait à être précisée pour vérifier qu'elle répond bien à l'esprit et à la réglementation des mesures compensatoires, à savoir qu'un maître d'ouvrage est le seul responsable financier et en droit des compensations nécessitées par son projet.

S'agissant du périmètre retenu

L'exclusion du Temple de Bretagne du dispositif est regrettable étant données la pression foncière importante qui est exercée sur cette commune (cf. page 116) et la position de cette commune au sein du secteur identifié par le conseil général de Loire-Atlantique comme rendant nécessaire la mise en œuvre d'outils de lutte contre la progression de l'artificialisation des sols.

Le retrait de la commune de Treillières est quant à lui extrêmement préjudiciable du fait de la situation centrale de cette commune au sein de l'ensemble concerné, et de la pression également importante qui s'y exerce. On note d'ailleurs que ce retrait n'est exposé que dans la note de présentation et pas du tout dans la note justificative, qui fait apparaître la commune de

Treillières comme participant à la démarche dans l'ensemble des explications et cartographies. Il en est de même sur le site internet du conseil général de Loire-Atlantique. Cette présentation erronée est de nature d'une part à remettre en cause en partie la cohérence du dispositif, d'autre part à induire le public en erreur. Seule une lecture rapide de la note de présentation à la fin de l'examen de la note justificative, par « acquis de conscience », nous a fait prendre conscience du retrait de la commune, donnée pourtant essentielle.

S'agissant du programme d'actions,

Brièvement annoncé dans la note de justification, on relève que le programme ne fait apparaître qu'un nombre assez faible d'actions relatives à la préservation de l'environnement naturel au regard de l'ensemble des objectifs et moyens d'actions prévus. Certaines d'entre elles sont toutefois intéressantes mais ne pourront être correctement appréciées qu'au regard de leur définition précise. Il existe par ailleurs des mesures contraires à la protection de l'environnement, comme évoqué plus haut.

On note également que sont pas prévus de dispositifs visant à stopper le recul du nombre de petites exploitations et des exploitations hors-sol, problématique pourtant essentielle au regard de chacun des trois piliers du développement durable et relevée aux pages 46 et 47 de la note de justification. Il s'agit d'une orientation indispensable qui fait ici défaut.

Ainsi que l'indique la Cour des Comptes dans le cadre d'observations relatives aux terres agricoles et aux conflits d'usage et transmises au Premier ministre le 1^{er} août 2013, « *la lutte contre l'artificialisation des sols ne doit pas s'apprécier uniquement en termes de surface, mais (...) la qualité agronomique de la terre doit être mieux intégrée dans les décisions d'urbanisme. En particulier, sur les terres de qualité, une politique active d'agriculture raisonnée et de proximité doit être intégrée dans les opérations d'aménagement des territoires* ». Des choix en termes de mesures environnementales et de préférence donnée à la polyculture et aux élevages réalisés en plein-air participent pleinement à la lutte contre l'artificialisation des sols.

S'agissant du suivi de la mise en œuvre du programme

L'idée développée (page 130) de la mise en place d'un comité de pilotage suivant la mise en œuvre du programme d'action et travaillant à son évolution, via des groupes techniques thématiques, est intéressante. Il paraît nécessaire que les associations de protection de la nature et de l'environnement y soient associées au même titre que les représentants du monde agricole (on rappellera de nouveau que l'outil du PEAN présente ces deux facettes).

En conclusion

Pour ces raisons, FNE Pays de la Loire est réservée quant au projet présenté en enquête, s'agissant tant du périmètre sur lequel porte formellement l'enquête que quant à la mise en œuvre ultérieure du PEAN par son programme d'action. Elle demande au commissaire-enquêteur de prendre en compte les réserves développées tout au long de cette déposition et au porteur de projet de bien vouloir les considérer avec attention dans la suite de la procédure de mise en place du PEAN.

Yves Lepage, Président

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Yves Lepage', is positioned below the printed name.