

## LES CONTROVERSES DE L'ACADÉMIE D'AGRICULTURE

### Sols des villes, sols des champs, qui décide ?

par Guillaume **Dhérissard**<sup>1</sup>

Monsieur le Président, Messieurs les Perpétuels, Messieurs les intervenants, Cher Jean-François, Chers collègues, Mesdames, Messieurs,

Il me revient la délicate mission de poser quelques mots de conclusion à cette controverse « Sols des villes, sols des champs, qui décide ? ». Les échanges et la discussion de cet après-midi ont été riches et ont soulevé nombre de questions : Peut-on vivre hors sol ? Peut-on décider seul ? Et in fine, comment chercher ensemble la synthèse nécessaire, trouver les voies de la convergence ?

Ces échanges nous ont permis, me semble-t-il, à la fois de poser un constat sur certaines problématiques liés aux sols – notamment l'extension urbaine et la consommation d'espace agricole, et ce à partir de situations concrètes et vécues en Ile de France, mais également de nous interroger sur le dépassement des conflits entre acteurs ou, autrement dit, sur les modalités de gestion d'un patrimoine qui apparait de plus en plus comme d'intérêt général mais soumis à forte tension.

Mes propos reviendront donc sur ces deux aspects : Les sols comme enjeu de société d'une part et d'autre part, de la difficulté mais également de l'impérieuse nécessité de faire société autour de la gestion des sols.

#### **Les sols comme enjeu de société donc**

Nous venons de clore l'année 2015 et avec elle l'année internationale des sols. Par cette initiative, l'assemblée générale de l'ONU souhaitait sensibiliser pleinement la société civile et les décideurs à l'importance cruciale des sols pour la vie humaine. L'Académie d'Agriculture s'est naturellement emparée du sujet et un groupe de travail dédié, sous la coordination de Christian Valentin, a été constitué pour apporter sa pierre. Je vous renvoie à cette occasion au numéro spécial de la Revue de l'Académie paru à l'automne dernier. Nous avons avec d'autres rappelés combien les sols, comme support ou milieu, étaient bien indispensables à toute vie sur terre.

Le mot « sol » vient du latin « Solum » qui veut dire « base ». C'est en effet bien une base essentielle, une brique de nos édifices vitaux. Il est bien sûr le socle de la vie végétale et de ce fait, contribue à fournir alimentation et biomasse pour la construction, l'énergie, nos vêtements. C'est aussi une réserve de biodiversité gigantesque. C'est un milieu vivant qui héberge une immense diversité d'espèces, de micro-organismes, d'animaux ou de plantes. Et cette richesse n'est pas seulement quantitative. Soulignons par exemple que près de 70 % des molécules produites par des champignons qui nous ont permis de mettre au point des médicaments, en particulier les antibiotiques, sont issus des sols. C'est également un maillon indispensable au bon fonctionnement

---

<sup>1</sup> Membre de l'Académie d'Agriculture de France, Directeur de Sol et Civilisation.

des écosystèmes de la planète. Les sols sont des réservoirs de carbone organique – la COP 21 qui vient de s'achever l'a rappelé avec force et a souligné leur importance dans la lutte contre les changements climatiques. Les sols participent également à la régulation du cycle de l'eau, limite notamment l'écoulement des précipitations et donc les risques d'inondations. Et puis bien entendu, les sols sont les supports de toutes nos infrastructures, nos habitats, nos routes, nos centres logistiques et commerciaux et j'en passe.

Les sols sont donc bien plus qu'un espace abstrait dont on pourrait s'abstraire. Nos intervenants l'ont chacun, depuis leur position, bien développé. Conserver, préserver, utiliser à dessein nos sols, qu'ils soient des champs ou des villes, et de plus en plus souvent à l'interface des deux, est donc bien un enjeu de société si l'on souhaite concrètement donner chair au développement durable : il faudra bien avec eux, encore demain, se nourrir, se chauffer, se loger, se déplacer, se promener, préserver notre biodiversité et s'émerveiller même à la vue des paysages qu'ils rendent possible. Pour reprendre le titre du dossier récemment édité, c'est, autrement dit un *patrimoine* source de richesses multiples dont il faut prendre soin.

Nous avons vu alors que la difficulté n'est peut-être pas tant dans la reconnaissance de ce patrimoine même si des efforts doivent encore être faits que dans l'adéquation des usages lié à ce patrimoine. Les tensions sont en effet grandissantes. Nos échanges ont clairement montré que l'équation ne va pas de soi. Le repli des espaces agricoles, naturels ou forestiers y est aujourd'hui préoccupant. Selon les sources, il serait globalement situé, entre 2000 et 2012, dans une fourchette comprise entre 40 000 et 90 000 hectares par an pour la seule métropole. Mais il faut aussi construire et relier les hommes. Or, la périurbanisation, phénomène majeur de ces dernières années, est gourmande en terre. L'Ile de France, région capitale, est évidemment impacté par ce mouvement de fond qui repose sur une triple composante : l'accroissement démographique, le développement des mobilités entre le centre et la périphérie qui brouille année après année les limites entre ville et campagne, et le désir du plus grand nombre de posséder une maison avec jardin. A cela s'ajoute des phénomènes de spéculation financière sur le foncier car il est tentant pour un agriculteur dont la retraite est souvent faible de vendre, à l'heure du départ et sans repreneur familial, ses terres comme terrain à bâtir plutôt que comme terres agricoles.

Aussi malgré l'intérêt général de prendre soin des sols que nous pouvons aisément comprendre, la somme des intérêts individuels ou les exigences publiques assombrissent les horizons. La problématique est connue de longue date et les dernières lois d'urbanisme ont essayé d'en limiter les effets. Plusieurs digues sont désormais à disposition. Les Plans locaux d'urbanisme, les schémas de cohérence territoriale définissent les espaces à protéger et les zones agricoles à préserver, les surfaces à construire à des échelles territoriales pertinentes. Les Loi Grenelle des années 2009 et 2010 ont également cherché à imposer des objectifs chiffrés. Il n'en reste pas moins que les décentralisations et ses renforcements successifs ont sérieusement complexifié la donne et rendu difficile la cohérence de la politique d'aménagement du territoire. Il reste surtout qu'en multipliant les lieux de décisions et les prérogatives des élus locaux, comme l'indique, un récent avis du Conseil Economique Social et Environnemental, paru en mai 2015, les réformes successives n'ont pas – je cite « facilité le développement d'une vision globale, inscrite dans le long terme, des enjeux de la préservation des sols ».

Nous venons de voir ici les difficultés liés à l'espace et l'affectation des usages mais alors que dire, plus globalement, de la qualité des sols eux-mêmes. Il faut bien souligner qu'elle est peu ou pas prise en compte. Le sol est peu présent dans le droit de l'environnement. Il n'est abordé comme un des éléments d'une protection plus générale d'un milieu naturel « extraordinaire » ou de façon

incidente pour argumenter le classement en zone non constructible dans les documents d'urbanisme. L'Europe s'était emparé du sujet en 2006 et avait engagé une stratégie thématique en faveur de la protection des sols autour de quatre piliers : la mise en place d'une législation cadre, l'intégration de la protection des sols dans la formulation et la mise en œuvre des politiques nationales et communautaires, le renforcement des travaux de recherche sur les sols et la sensibilisation et l'information du public. Mais faute de consensus entre les Etats membres, la commission a retiré sa proposition en mai 2014. Nous sommes donc aujourd'hui dans un univers juridique très lacunaire.

Les sols, comme espaces et milieux, sont donc nos alliés pour construire un monde durable, mais force est de constater qu'ils sont peu considérés comme tels. Comment dès lors relever les défis qui nous demandent de réconcilier à la fois les intérêts individuels et les intérêts collectifs, les temporalités entre l'urgence de construire tout en pensant aux générations futures, les usages qui ont tous une forme de légitimité ?

### **Ceci m'amène à mon deuxième point : comment faire société autour de la gestion des sols ?**

Les débats de cet après-midi nous ont montré l'importance du dialogue entre acteurs pour dépasser les blocages ou les conflits. Chacun se rejoint sur l'idée qu'il convient d'éviter le simple rapport de force où personne n'est vraiment gagnant et de s'appuyer sur un nouveau « savoir vivre et agir ensemble » ; En d'autres termes, il s'agit de trouver des processus qui permettent aux différents acteurs d'échanger sur leur vision d'avenir, de confronter leurs intérêts, d'élaborer des représentations partagées autour des enjeux et de construire des modes de gestion négociés et localisés. Il s'agit, in fine, de développer une **gouvernance territoriale**, c'est-à-dire un mode de pilotage aux retombées locales fondé sur un partenariat ouvert et éclairé entre différentes parties prenantes. Il ne faudrait pas pour autant tomber dans le localisme, c'est-à-dire donner les clés aux seuls acteurs locaux mais bien de leur reconnaître une capacité à gérer avec d'autres acteurs, dont des experts, les sols qu'ils connaissent et utilisent dans une visée d'intérêt général.

Cela rejoint, me semble-t-il, les propositions avancées par André Neveu, membre de l'Académie d'Agriculture, dans la revue consacrée aux sols que je vous citais tout à l'heure. Il nous proposait en effet de reconnaître, pour sortir des impasses actuelles, le potentiel de « **l'agir en commun** » des acteurs du sol. Ces acteurs, l'État, les collectivités mais aussi les propriétaires, les locataires, les élus, les habitants peuvent ensemble, en effet, mieux appréhender dans toute leur complexité les problématiques liées aux sols et trouver des solutions intégrées et adaptées à leur contexte. Il s'agissait pour André Neveu de favoriser ainsi – et je le cite – des « **coproductions sociétales d'intérêt générale** ».

Le principal défi est sans doute ici : Si les sols sont bien au cœur d'enjeux de société et doivent être considérés comme des patrimoines à préserver, il s'agit alors de **refaire société pour mieux les gérer ensemble**. Refaire société s'est finalement, reconnaître que nous avons destin lié et que nous pouvons ensemble se fixer des horizons communs au-delà de nos intérêts individuels. Refaire société, c'est également s'accorder sur des règles d'actions partagés et qu'ensemble nous pouvons co-agir à dessein.

Cela repose, nous l'avons vu, d'abord sur une mise en dialogue des acteurs concernés. Cette mise en dialogue n'est pas simple. Pour être opérante et efficace, elle doit s'appuyer sur des outils permettant à chacun d'objectiver la qualité des sols et les enjeux associés. Cette mise en dialogue doit ensuite se poursuivre par des phases de négociations-arbitrages avec le souci de faire émerger des solutions acceptables pour le plus grand nombre en intégrant des exigences locales comme

globales. Elle doit enfin permettre de développer des synergies entre les intérêts des uns et des autres.

Cette gouvernance doit donc être au service de stratégies d'implication et d'interactions positives entre les différents acteurs et doit rechercher l'inclusivité des projets du plus local au plus global.

Elle reposerait, me semble-t-il, sur quelques conditions. J'en soulignerai trois :

D'abord, elle doit **être orientée** par des objectifs cadre à la fois quantitatifs et qualitatifs, pensés à des échelles larges, peut-être régionales voir inter-régionales. Ces objectifs résulteraient d'une mise en dialogue de différents points de vue, propriétaires, associations porteuses d'enjeux, élus, administrations et ils seraient largement éclairés par des expertises scientifiques. Il s'agit ici à la fois d'objectiver mais aussi de subjectiver le débat. Ce cadre dessinerait alors les bornes des possibles pour des déclinaisons territoriales cohérentes, dans une logique de subsidiarité.

Elle doit ensuite être adaptative. « Il faut inventer » nous disait Le Sénateur Denis BADRE. Il s'agit notamment **d'accepter une certaine souplesse réglementaire** pour donner le mou nécessaire à l'innovation territoriale. Les règlements et les normes sont essentiels mais pourraient utilement être modulés au regard des contextes territoriaux.

Elle **doit enfin être animée** par un dispositif de médiation entre les différentes parties prenantes et la co-construction dans les territoires. Cette fonction de facilitation, neutre et par nature transversale, est souvent un parent pauvre mais elle apparaît cardinale comme l'ont souligné nos intervenants pour construire du « gagnant-gagnant ».

Ce processus de « coproduction sociétale » pour reprendre le terme employé par André Neveu mise donc sur l'activation d'une intelligence collective qui doit pouvoir s'incarner dans des lieux – forums (un parlement des sols comme l'évoquait Pierre Donadieu) ou se négocient et se décident les modalités de prise en charge d'un patrimoine reconnu comme commun. Il s'agit d'aller au-delà de la démocratie participative dont l'objet de recueillir l'avis du plus grand nombre pour entrer dans l'ère une démocratie collaborative où chacun devient un co-auteur des solutions. Nous pouvons imaginer que l'action publique peut faciliter cette dynamique pluri-acteur.

Notre après-midi a révélé les impasses que pourraient engendrer une gestion basée sur des logiques top-down, le rapport de force et qui serait seulement encadré par des garde-fous juridiques et réglementaires. La résultante d'ensemble est souvent mauvaise même si certains intérêts particuliers peuvent tirer leur épingle du jeu. Mais elle montre surtout que les sols sont souvent les premiers perdants. L'approche territoriale et la reconnaissance des sols comme biens communs à prendre en charge comme tels ouvrirait de nouvelles perspectives.

Plutôt que les sols des villes, les sols des champs, il est donc très certainement utile de penser en commun les sols de nos territoires et de trouver de nouvelles voies de la décision ensemble.

Je vous remercie.