

Sélection des extraits concernant la zad

du rapport de la « médiation » et de ses annexes

SYNTHÈSE DU RAPPORT

Le critère du retour à l'état de droit sur le territoire de l'emprise aéroportuaire de Notre-Dame-des-Landes est un point particulièrement sensible.

Pour la mission, le principe du retour à l'état de droit s'impose dans les mêmes termes, sinon selon les mêmes modalités pratiques, quelle que soit l'option retenue, dès la décision gouvernementale. Le poids de la responsabilité qui pèse ainsi sur les autorités politiques et sur les forces de l'ordre ne doit pas être sous-estimé¹. Mais le maintien de la situation actuelle, dont la mission a pu constater combien elle était mal supportée, obérerait toute possibilité rapide de retour à une situation apaisée.

RAPPORT

5.1 Si le gouvernement décide le transfert à Notre-Dame-des-Landes

Conditions de succès

- Le retour à l'ordre public sur le territoire concédé, et la sécurisation du chantier

Il s'agit d'une condition préalable impérative de succès de cette option. La mission n'a pas qualité pour définir les moyens nécessaires à mettre en œuvre. Elle note néanmoins que l'intervention des forces de l'ordre sur le territoire concédé est une opération complexe qui nécessite une connaissance fine d'un territoire vaste, fragmenté avec de multiples lieux de « squat », ainsi que de ses occupants soudés par la durée et l'intensité de la lutte malgré l'hétérogénéité de leurs situations et des divergences partielles d'intérêts. Enfin, la présence sur site d'un noyau d'individus ultra violents aptes à mobiliser rapidement des forces de résistance supplémentaires accroît les risques d'affrontements violents sur la zone et dans les villes de Nantes et de Rennes.

Les contacts de la mission avec les responsables de l'ordre public la conduisent à souligner que les moyens de sécurité publique à mobiliser seront importants, pendant une durée qui ne se limite pas à une opération ponctuelle : la sécurité du chantier devra être assurée pendant tout son déroulement. Au-delà de toute considération, évidemment partagée par la mission, sur le caractère inacceptable de l'existence de zones de non-droit sur le territoire national, la complexité de la situation présente et des risques humains encourus devrait conduire à éviter toute critique simpliste à l'égard des décisions prises ou à prendre par les pouvoirs publics en la matière, quelles qu'elles soient.

¹ Le monopole de la violence légitime, reconnu à la puissance publique depuis Max Weber, implique dans les situations de conflit profond une responsabilité humaine lourde et difficile : la mission a écouté avec perplexité les critiques qu'elle a entendues à ce propos contre l'Etat, venant d'interlocuteurs très divers. Elle s'est aussi étonnée, avec la même perplexité, que l'exercice d'une violence manifestement illégitime par certains opposants au projet ne soit pas unanimement et spontanément condamné par tous les représentants des parties prenantes qu'elle a rencontrés. [Note 15 de la synthèse]

5.2 Si le gouvernement décide le réaménagement de Nantes-Atlantique

Conditions de succès

- Le retour à des conditions de vie conformes au droit, et à l'existence d'une activité agricole pérenne, dans la ZAD de Notre-Dame-des-Landes.

La réalisation d'un réaménagement de Nantes-Atlantique ne pourrait s'accompagner du maintien d'une zone de non-droit sur le site de Notre-Dame-des-Landes. Par ailleurs, la réorganisation de l'activité agricole tenant compte de cette décision et de la propriété d'une partie importante des terres agricoles par l'Etat², nécessite un projet global de territoire et une réallocation des terres à exploiter tenant compte des besoins réels des agriculteurs souhaitant maintenir une activité agricole pérenne sur ce secteur. La qualité environnementale du bocage maintenu depuis cinquante ans, les relations nouées localement avec les associations naturalistes, et l'appui de l'INRA, sollicité par la mission, pourraient en faire un terrain d'expérimentation de pratiques agro-environnementales renouvelées, sous le pilotage des acteurs locaux. Cette double opération de retour à l'ordre public et de réorganisation de l'activité agricole nécessite un projet particulier, construit avec l'Etat (en sa double qualité de responsable de l'ordre public et de propriétaire d'une partie des terrains), les agriculteurs locaux et leurs responsables professionnels. Il s'agit d'un projet spécifique, à fort enjeu, à intégrer dans le contrat de territoire évoqué plus loin. La réallocation des terres nécessite un dispositif spécial, décrit dans l'annexe comparative (§ 8.3). Ce programme nécessite la participation de tous les organismes ou institutions concernés : la mission propose qu'il soit coordonné par un chargé de mission de haut niveau, très bon connaisseur du monde agricole et habitué aux négociations qui y sont menées, placé pour au moins trois ans auprès du préfet ou de la préfète de Loire-Atlantique.

Dans son principe général, cette opération relative à l'activité agricole autour de Notre-Dame-des-Landes devra s'intégrer dans le contrat de territoire visé au § 5.3 ci-après.

Ses modalités particulières pour le programme de réallocation des terres du périmètre concédé lui donnent toutefois, dans l'option d'abandon du projet aéroportuaire de Notre-Dame-des-Landes, un caractère très novateur justifiant une mise en œuvre particulièrement attentive.

ANNEXE COMPARATIVE

8.3 Option Nantes-Atlantique – mesures particulières à prendre à proximité de Notre-Dame-des-Landes

Dans cette option de réaménagement sur place de l'aéroport existant, les impacts sur l'agriculture au sud de la Loire à proximité du site de l'aéroport ne devraient pas être significativement différents de la situation actuelle. La démarche engagée par le projet de PEAN de ce secteur sud-Loire resterait pertinente, pour préserver des surfaces agricoles importantes dans un secteur par ailleurs soumis à une forte pression d'extension urbaine. Mais les actions à mener seraient en continuité avec celles conduites jusqu'ici.

² Même après exercice du droit de rétrocession par certains des anciens propriétaires après que la DUP du projet de Notre-Dame-des-Landes sera devenue caduque, l'Etat devrait rester propriétaire de 75 à 85% des 1650ha. Cf. § 8 de l'annexe comparative [Note 75 du rapport, plus bas indiqué juste avec le n° de la note].

En revanche, un programme spécifique important et novateur serait à prévoir au nord, dans le secteur de Notre-Dame-des-Landes, pour y reconstruire avec tous les acteurs locaux des bases solides pour l'activité agricole.

La situation de ce secteur géographique, sur 10 ou 15 000 ha autour de l'actuelle emprise du projet aéroportuaire, serait alors en effet caractérisée par des éléments très particuliers :

une structure bocagère préservée, sur des terrains plus propices à l'élevage qu'aux grandes cultures, même si localement des valorisations différentes sont possibles (en profitant notamment de la proximité de l'agglomération nantaise) ;

- une propriété foncière caractérisée par un noyau important de terrains domaniaux : environ 1 500 ha d'un seul tenant (emprise aéroportuaire actuellement sous contrôle d'AGO), avec, au départ, quelques enclaves correspondant aux surfaces dont les propriétaires auront demandé la rétrocession à l'expiration de la DUP, non prorogée³ dans cette hypothèse.

D'après la Chambre d'agriculture, les demandes de rétrocession devraient porter sur 15 à 20% de cette surface, soit environ 300 ha. A l'occasion de l'aménagement foncier initial à réaliser, évoqué plus loin, la propriété domaniale résiduelle d'environ 1 200 ha sera remembrée en unités d'exploitations cohérentes, ne faisant plus de ces enclaves des obstacles à la restructuration des activités agricoles. L'Etat restera ainsi, de loin, le plus important propriétaire foncier, ce qui lui donnera un rôle important dans les opérations à conduire.

- la présence, sur le territoire actuellement concédé, d'exploitants relevant de motivations et de statuts très différents : exploitants agricoles historiques, bénéficiant d'autorisations temporaires d'exploiter délivrées par AGO après ventes de leurs terres suite à la DUP, exploitants ayant refusé l'expropriation, expulsables mais restés sur leur ancienne exploitation, « néo-ruraux » installés en général sans titre sur des terres inutilisées suite au départ d'anciens exploitants, etc.

La définition d'un projet agricole viable dans ce secteur suppose le retour préalable à une situation d'ordre public excluant toute pratique illégale : ce retour à l'ordre républicain, nécessitant l'intervention de la force publique, doit être assuré dans l'hypothèse d'abandon du projet de Notre-Dame-des-Landes comme, évidemment aussi, dans l'hypothèse de réalisation de ce projet analysée ci-dessus.

C'est après cette intervention de remise en ordre initiale qu'un véritable projet devrait être construit en commun avec tous les acteurs concernés, sans en exclure aucun. Ce projet pourrait comporter les éléments suivants :

- définition d'un périmètre d'aménagement foncier, suffisamment vaste pour faciliter les échanges et regroupements fonciers nécessaires sans trop de contraintes, autour du noyau de 1 500 ha de terrains domaniaux. Un périmètre voisin de celui des 16 000 ha initialement retenus pour les « enveloppes de compensation » au titre de l'application de la loi sur l'eau dans l'hypothèse de réalisation du projet de Notre-Dame-des-Landes serait sans doute assez bien adapté, sa cohérence

3 L'hypothèse, qui a été évoquée devant la mission, d'une prorogation de la DUP ou d'une nouvelle DUP dans le seul objectif de garder la maîtrise foncière des terrains à long terme pour un éventuel projet futur non précisé ne paraît pas juridiquement envisageable. En revanche le maintien de la propriété foncière de l'Etat permettrait à la fois de préserver la destination agricole des terrains à court et moyen terme en donnant à la puissance publique un rôle moteur dans les dispositions à prendre, et de pouvoir envisager une autre DUP à long terme si le besoin s'en faisait sentir. [160]

reposant sur la structuration en bassins versants ; ce périmètre inclurait, par construction, les terrains domaniaux, ceux acquis par le département au titre de son droit de préemption, et le cas échéant ceux de la SAFER ;

- réalisation sur ce périmètre des travaux de pré-aménagement nécessaires : voirie rurale, réhabilitation ou au contraire destruction, selon leur état, des bâtiments d'exploitation existants (y compris ceux concernés jusqu'ici par le droit de délaissement, à proximité du périmètre concédé) ;
- cartographie des potentialités agronomiques des sols, qui pourrait être effectuée par l'INRA par exemple, pour distinguer les vocations agricoles à privilégier dans chaque secteur et la taille des unités d'exploitation à envisager, en prenant en compte par ailleurs les enjeux environnementaux du site, notamment les continuités écologiques à assurer (trame verte et bleue) ;
- recueil des candidatures des exploitants (« historiques » ou autres) et de leur projet d'exploitation ;
- répartition des terres selon les règles applicables en Commission départementale d'orientation agricole (CDOA).

La situation initiale très complexe nécessiterait la mise en place d'une gouvernance particulière de ce dispositif, afin de garantir l'ouverture à tous les acteurs et partenaires dans un cadre de négociation et d'action opérationnelle efficace, alors que des tentations d'exclusion de telle ou telle catégorie peuvent se manifester, et conduiraient à un échec assuré.

Compte tenu du poids particulier de la propriété foncière de l'Etat dans le dispositif, et de l'importance du retour au respect sans faille des règles de droit, la coordination opérationnelle du programme pourrait être assurée par un chargé de mission de haut niveau auprès du préfet ou de la préfète de région, nommé pour un mandat de trois ans au moins, et possédant une grande expérience des négociations avec la profession agricole et des interventions dans le monde rural. Il rendrait compte à une structure de pilotage coprésidée par l'Etat et les collectivités territoriales, réunissant la DDTM, les représentants des collectivités territoriales, la Chambre d'agriculture, les organisations professionnelles agricoles, les organismes d'appui technique, financier, ou administratif (INRA, SAFER, AFB, Bpifrance, etc.), les associations représentatives d'exploitants ou de citoyens.

Pendant le délai nécessaire à cette opération, il y aurait lieu de mandater un organisme foncier (SAFER, office foncier, ...) pour assurer la dévolution provisoire des terres avant leur attribution pérenne.

Des investissements, de montant relativement limité mais nécessaires au bon fonctionnement du dispositif, devront être envisagés : aides à la construction de bâtiments d'exploitation, acquisition de matériels, etc. Une enveloppe spéciale devrait être individualisée à cet effet, dans le Contrat de plan Etat-région (CPER), en mobilisant si nécessaire les fonds européens.

Un tel projet collectif devrait reposer sur l'initiative d'exploitants agricoles motivés en matière d'expérimentations agroécologiques ou économiques, et sur l'implication dans son pilotage et son suivi de tous les acteurs intéressés à son succès collectif, qu'il s'agisse des élus, des organismes de recherche, des organisations professionnelles, des associations environnementales. A l'issue d'années de conflits très complexes, il constituerait un exemple pour d'autres régions où le dialogue constructif entre tous ces acteurs n'est pas non plus toujours facile à construire et à faire vivre.

12.2.2 Des occupants hétérogènes, par leurs origines et leurs motivations

La population de la ZAD varie selon les périodes de l'année, plus importante en été du fait d'évènements festifs (rassemblement estival annuel, en juillet) et universités d'été. Elle est de l'ordre de 300 à 400 personnes. Les occupants sont schématiquement constitués de trois groupes de personnes, présentant des situations juridiques, des motivations et des intérêts différents :

- les « historiques »: exploitants agricoles présents de longue date et impactés par le projet (80 exploitations à l'origine), désireux de défendre leur outil de production et plus largement les terres agricoles,
- les « néo ruraux » implantés le plus souvent sans titre à partir de 2005. Leur nombre s'accroît par vagues d'occupation : à l'été 2009, à l'occasion du premier « Camp Action Climat » organisé en France à Notre-Dame-des-Landes, à l'été 2011, à l'occasion du « camp anti-G8 », puis début 2013, à la suite de la tentative d'évacuation des squats par les forces de l'ordre fin 2012. D'après les documents écrits et déclarations consultables sur Internet à l'issue des manifestations collectives, leurs options philosophiques et leurs motivations couvrent le spectre très large des mouvements altermondialistes et écologistes, dans toute leur diversité.
- un noyau dur d'une cinquantaine d'individus radicaux et violents, en lien avec d'autres militants implantés dans d'autres sites en France et dans le monde.

12.2.3 Une situation qui se pérennise

Depuis le 18 janvier 2017, 31 anciens propriétaires ont adressé des demandes amiables de rétrocession de leurs terres et bâtiments⁴ à la société de l'aéroport du grand Ouest (AGO) pour des parcelles situées dans l'emprise de la concession, et à l'État pour le barreau routier. Sans réponse des deux maîtres d'ouvrage, ces propriétaires historiques les ont assignés en justice.

(note 206)

De leur côté, les néo-ruraux, implantés désormais depuis plusieurs années y vivent pour certains en famille avec des enfants, y ont créé des activités (élevage, maraîchage, artisanat, boulangerie, brasserie ...) et développé un mode de vie en société communautaire, forme d'autogestion avec ses codes, ses quartiers et ses lieux de rencontres et d'échanges.

12.2.4 L'asymétrie des responsabilités et de la communication, et le risque d'escalade de la violence

Sans contester aucunement, évidemment, le droit ouvert à chaque citoyen de manifester son opposition à un projet par tous les moyens légaux dans le cadre démocratique, la mission de

⁴ Expropriés par ordonnances le 18 janvier 2012, les requérants se fondent sur la disposition du code de l'expropriation qui prévoit que, passé un délai de 5 ans, les biens expropriés qui n'ont pas reçu la destination prévue par la DUP, peuvent demander leur rétrocession. Depuis janvier 2012 il n'a pas été pris possession des parcelles expropriées et l'exploitation agricole se poursuit dans le cadre des baux précaires, aucun commencement des travaux n'est intervenu, aucun permis de construire n'a été délivré, aucun ouvrage en lien avec le projet aéroportuaire n'a été réalisé. [206]

médiation rappelle qu'en démocratie, le monopole de l'exercice de la violence légitime n'appartient qu'à la puissance publique. Elle constate pourtant que la ZAD est souvent présentée par les médias, notamment nationaux⁵, comme un lieu d'expérimentation sociale, sans qu'il soit fait référence au caractère illégal de certaines actions ou au préjudice ainsi porté à des tiers (occupations de terrain, restrictions mises à la liberté de circulation sur la voirie publique, dégradation de véhicules de l'administration ou d'entreprises, etc.).

Le drame du décès de Rémi Fraisse sur la ZAD de Sivens⁶ en octobre 2014 est présent dans toutes les mémoires. La mission rappelle, après d'autres, que « tout être humain est nécessaire » et estime que personne n'a rien à gagner à une escalade de la violence susceptible de voir le retour d'une telle situation.

12.3 Scénarios de retour à l'ordre républicain

Pour la mission, la nécessité de mettre fin à la situation de non droit du site de Notre-Dame-des-Landes s'impose, quelle que soit l'option retenue pour l'implantation du futur aéroport du Grand Ouest. Ne pas y procéder créerait un précédent affectant profondément la crédibilité de la puissance publique et le fonctionnement démocratique, et empêcherait toute possibilité de retour à une situation apaisée, conforme à la légalité républicaine.

Les scénarios de retour à l'ordre républicain divergent selon l'option retenue pour l'implantation de l'aéroport du Grand Ouest, et relèvent des responsables de la force publique : ils ne peuvent être décrits ici.

Si l'option retenue est la construction de l'aéroport à Notre-Dame-des-Landes, la nécessité s'impose d'une évacuation très rapide.

Si l'option retenue est l'aménagement de Nantes-Atlantique, la normalisation de la ZAD est tout aussi nécessaire, par principe. Elle constitue en effet une condition nécessaire de l'acceptabilité de l'abandon du projet de Notre-Dame-des-Landes, notamment au regard du résultat de la consultation de 2016 : quoi qu'on pense et quoi qu'on ait dit de cette consultation, de son périmètre et de son organisation, son résultat est un fait qu'on ne peut ignorer, et de nombreux témoignages entendus par la mission ont fait état du poids de la « zone de non-droit » de Notre-Dame-des-Landes, dans des votes exprimant souvent la volonté d'en finir avec cette situation.

La normalisation de la ZAD est enfin un préalable à la construction d'un projet collectif de territoire, porté par l'Etat et les acteurs locaux. Rendre les terres à leurs propriétaires, procéder à une réallocation pour optimiser la taille des exploitations, favoriser en accord avec les autres occupants de ce territoire l'intégration des zadistes néo-ruraux désireux de poursuivre leurs projets d'activité dans la légalité, valoriser la qualité agroenvironnementale des lieux : telle est la proposition de la mission, évoquée plus haut (§8 de la présente annexe). Ce scénario nécessitera la présence de l'autorité de l'Etat en charge de l'ordre public, outre son action de pilotage du projet.

5 Comme dans le récent article de Louis Matton, « A Notre-Dame-des-Landes, l'empreinte des zadistes », Le Monde Magazine, 14 novembre 2017. [207]

6 Qui ne s'étendait que sur 40 ha, n'existait que depuis quelques mois, et se situait dans un contexte local très différent.[208]

Le retour à la vie légale et normale sur le site de Notre-Dame-des-Landes ne dépend pas seulement d'une opération d'ordre public : elle doit intégrer cette dimension dans un projet plus vaste sur l'avenir du territoire, engageant la responsabilité des acteurs locaux.