



Mémoire de travail de fin d'études
présenté en vue de l'obtention du
Diplôme d'Ingénieur de l'ESGT

**Maîtrise foncière, pratiques agricoles durables et protection de la
ressource en eau : quels outils d'intervention sur les aires
d'alimentation des captages en Ile-de-France ?**



Mémoire soutenu par :

Melle Pauline ZAMBAUX

Le 6 juillet 2011

Membres du jury :

Président : *M. Pierre CLERGEOT*

Maître de stage : *M. Romain MELOT*

Professeur référent : *M. Mathieu BONNEFOND*

En préambule de ce mémoire, je souhaite remercier les personnes qui m'ont permis de réaliser mon travail de fin d'étude dans les meilleures conditions.

Mes remerciements s'adressent, en premier lieu, à Romain Melot, mon maître de stage, pour son suivi tout au long de mon travail, ses conseils avisés et sa sympathie.

Ensuite, je tiens à remercier Mathieu Bonnefond, mon professeur référent, pour sa disponibilité et son appui, malgré la distance.

Un grand merci également à Christine Aubry, Caroline Petit et Florine Nataf qui ont su m'apporter les précisions nécessaires d'un point de vue agronomique.

Puis, j'adresse tous mes remerciements à toutes les personnes, qui, de près ou de loin, ont contribué à la réalisation de mon mémoire, en particulier, les représentants de : l'Agence de l'Eau Seine Normandie, la DTSAV de Rouen, les services de l'eau du Conseil Général de l'Essonne, Seine-et-Marne, Yvelines, Val d'Oise et Eure-et-Loir, l'Agence des Espaces Verts, la SAFER Île-de-France. Plus localement, il s'agit de l'ensemble des gestionnaires de captages et porteurs de projets sur les aires d'alimentation, qui ont accepté de participer à mon enquête : l'animatrice du contrat de bassin au Parc Naturel Régional du Vexin français, le responsable "eau" à la communauté d'agglomération de Mantes en Yvelines, la responsable du syndicat intercommunal d'exploitation des champs captants d'Asnières-sur-Oise, le président du syndicat des eaux d'Angervilliers, le président du syndicat d'assainissement et d'eau potable de Saint-Pierre-lès-Nemours, le président du syndicat des eaux de la région de Magny en Vexin, le président du syndicat des Eaux de Perdreauville, le secrétaire général à la mairie de Méréville et le maire de la commune de Villemer.

Enfin, j'adresse mes remerciements les plus chaleureux à mes proches, famille et amis, pour leurs relectures assidues et leurs encouragements.

AVANT-PROPOS

Mon travail de fin d'études d'ingénieur géomètre-topographe a été réalisé à l'Institut National de la Recherche Agronomique (INRA), au sein de l'équipe PROXIMITÉS de l'UMR SADAPT. Le département SAD (sciences pour l'action et le développement), a ceci de particulier, qu'il est composé à la fois d'agronomes, économistes et sociologues. L'équipe pluridisciplinaire PROXIMITÉS se consacre à l'étude des systèmes agricoles et des conflits d'usages du territoire, en partant du principe que la proximité des acteurs et activités joue un rôle majeur dans leurs spécificités. Plus particulièrement, elle développe les enjeux autour de l'agriculture de proximité et son insertion sur le territoire.

Mon étude, consacrée à la maîtrise foncière sur les aires d'alimentation des captages en Île-de-France, s'inscrit dans la cadre d'un programme de recherche débuté en 2010 et intitulé « **Incitations locales à la conversion en AB dans les aires d'alimentation de captage d'eau : gouvernance territoriale et transformations des exploitations agricoles** » (ABiPeC). Le projet, financé par l'INRA, fait intervenir à la fois l'INRA de Paris (une partie de l'équipe PROXIMITÉS), l'INRA de Mirecourt et l'ISARA de Lyon. Il vise à investiguer sur les expériences territoriales en matière de développement de l'agriculture biologique sur les aires d'alimentation des captages, afin de préciser notamment l'influence des acteurs, les pratiques agricoles et les potentialités liées à l'agriculture biologique. Plusieurs thèses et stages sont en cours de réalisation ou ont déjà été réalisés dans le cadre d'ABiPeC. Laura Martin, notamment, a travaillé sur l'évolution des jeux d'acteurs dans le dispositif de protection d'un captage, en ciblant son étude sur une expérience locale, à savoir Lons-le-Saunier.

Considérant que la question du développement de l'agriculture biologique sur les aires d'alimentation des captages fait intervenir les enjeux autour du support foncier, les objectifs de mon stage s'inscrivent complètement dans le projet ABiPeC. Mon étude a ainsi été menée à bien sous la co-direction d'un sociologue, Romain Melot, et d'une agronome, Christine Aubry.

LISTE DES ABRÉVIATIONS

AAC ou BAC : aire d'alimentation de captage ou bassin d'alimentation de captage

AESN : agence de l'eau Seine-Normandie

AEV : agence des espaces verts

ARS : agence régionale de la santé

DDT : direction départementale des territoires

DUP : déclaration d'utilité publique

FNAB : fédération nationale d'agriculture biologique

IAU : institut d'aménagement et d'urbanisme d'Île-de-France

MAEt : mesures agro-environnementales territorialisées

PAC : politique agricole commune

PLU : plan local d'urbanisme

PRIF : périmètre régional d'intervention foncière

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

SAU : surface agricole utilisée

SCOT : schéma de cohérence territoriale

SDAGE : schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux

SDRIF : schéma directeur de la région Île-de-France

ZSCE : zones soumises à contraintes environnementales

TABLE DES MATIÈRES

Avant-propos

Liste des abréviations

Introduction..... - 3 -

PARTIE 1

CONTEXTE RÉGLEMENTAIRE DE LA PROTECTION DE LA RESSOURCE ET ENJEUX AGRO-ENVIRONNEMENTAUX

I. Alimentation en eau potable et santé publique : la protection des captages - 5 -

1. Eau potable en Île-de-France : des difficultés d’approvisionnement..... - 5 -

2. Les pollutions ponctuelles, une prise de conscience ancienne - 6 -

II. Pratiques agricoles et pollution de la ressource - 8 -

1. L’importance de l’agriculture en Île-de-France - 9 -

2. La pollution de l’eau par l’agriculture - 9 -

3. Les pollutions diffuses : la nouvelle donne - 11 -

4. Complémentarité et articulation entre les dispositifs..... - 14 -

PARTIE 2

DES INSTRUMENTS DE MAÎTRISE DE L’USAGE DU SOL...

I. Une approche réglementaire : le rôle des servitudes - 15 -

1. Maîtrise foncière par les périmètres de protection, un échec ?..... - 15 -

2. Les difficultés liées aux indemnisations - 16 -

II. Les approches volontaires de la protection..... - 17 -

1. Changements de pratiques agricoles sur les aires d’alimentation..... - 17 -

2. Planification au travers des documents d’urbanisme - 22 -

PARTIE 3

... À L'ACQUISITION DU DROIT DE PROPRIÉTÉ

I. Les outils d'intervention foncière	- 26 -
1. Anticiper l'acquisition	- 26 -
2. Les instruments d'acquisition	- 29 -
3. La destination des biens acquis	- 32 -
II. Maîtrise foncière en Île-de-France : analyse des expériences	- 38 -
1. Une situation mitigée	- 38 -
2. Éclairage sur les blocages, en région Île-de-France	- 41 -
III. Perspectives et leviers pour l'acquisition foncière	- 45 -
1. Aménagement foncier et protection de la ressource	- 45 -
2. Des acteurs locaux particulièrement engagés	- 48 -
3. La nécessité de combiner les actions : illustration par le cas de Augsburg, en Allemagne	- 50 -
Conclusion	- 52 -

Bibliographie

Entretiens et enquêtes

Table des figures

Table des annexes

Annexes

INTRODUCTION

L'eau et l'agriculture sont deux éléments aux relations particulièrement ambiguës. L'eau intervient comme une ressource naturelle de base pour le développement de l'activité agricole, alors que l'agriculture est devenue, avec l'intensification des systèmes de production, une des principales sources de pollution et d'abaissement du niveau des nappes phréatiques. Autrement dit, les usages agricoles ne correspondent pas toujours à une gestion durable des ressources en eau.

Pourtant, le double enjeu d'alimentation en eau potable et de sécurité alimentaire impose de concilier protection de l'eau et activité agricole. En plus, la situation des terres dédiées à l'agriculture, en France, est inquiétante. Entre 2000 et 2010, une surface agricole équivalente à deux fois la superficie des Yvelines a disparu, au profit de l'urbanisation, de l'industrie ou des grandes infrastructures de transport (source agreste). En Île-de-France, la situation est amplifiée compte-tenu de l'extension croissante de l'urbanisation.

Afin d'être considérée comme potable, une eau doit respecter un certain nombre de normes, notamment en matière de concentrations en nitrates et produits phytosanitaires. Les gestionnaires sont alors bien souvent amenés à utiliser des traitements coûteux pour assurer la distribution d'une eau conforme, alors qu'une intervention à la source serait préférable.

Les risques pour la santé humaine ont amené le législateur à instaurer, dès 1964, les périmètres de protections. L'objectif visé est de limiter les pollutions accidentelles, de toutes origines, autour des points d'eau. Concrètement, la protection réglementaire est gérée par les services de l'État et assurée, au niveau local, par le gestionnaire du captage.

Ensuite, la prise en compte de la fragilité de la ressource et des dégradations qu'elle subit a, peu à peu, conduit les acteurs publics à considérer les problèmes environnementaux, en plus des soucis de santé publique. Ainsi, en 2000, la Directive européenne Cadre sur l'Eau prévoit de prévenir et réduire les pollutions d'origine anthropique (pollutions agricoles notamment) des eaux superficielles et souterraines. Elle fixe à cet effet des objectifs de bon état des masses d'eau communautaires pour 2015. Les aires d'alimentation des captages apparaissent alors comme les territoires adaptés pour la mise en place d'actions préventives. En France, 507 captages, parmi les plus menacés par les pollutions diffuses, sont alors ciblés à l'occasion du Grenelle de l'Environnement. Il s'agit de poursuivre une étude pour aboutir à un programme d'action sur les aires d'alimentation, d'ici 2012. Les échéances fixées à la fois par la Directive Cadre sur l'Eau et le Grenelle sont donc très courtes.

La mise en œuvre des mesures implique, au niveau local, une multitude d'acteurs (Agence de l'Eau, collectivités, établissements publics, profession agricole, opérateurs fonciers...), aussi bien sur les plans financiers que techniques. Or, des rivalités liées à l'utilisation de l'eau et à l'usage des sols sont susceptibles d'intervenir. Autrement dit, les multitudes d'intérêts et de stratégies entre les acteurs peuvent complexifier considérablement les démarches.

Afin d'étudier les interactions entre les acteurs locaux et le rôle de ces relations dans l'organisation des processus de protection, cette étude propose d'approfondir le cas de l'Île-de-France. La présence d'acteurs assez particuliers sur le territoire francilien (Agence des Espaces Verts, Eau de Paris) associée à un contexte de pression foncière forte, fait de la région Île-de-France un cas d'étude bien spécifique.

À la pluralité des niveaux de régulation et des acteurs impliqués, s'ajoute ensuite la pluralité des formes de régulation. La mise en œuvre concrète des actions préventives passe, en effet, par une série de dispositifs. On distingue d'abord les instruments liés à l'usage du sol. Prévus de manière réglementaire (servitudes des périmètres de protection) ou bien envisagés de façon volontaire (changements de pratiques agricoles rémunérés), ils visent à encadrer les usagers du sol, au profit de la qualité de la ressource en eau. L'objectif des changements de pratiques est d'aller au-delà des exigences de bases européennes, en matière d'environnement, et des « bonnes conditions agricoles et environnementales » (conditionnalité PAC). En matière de système cultural, la mise en place d'une agriculture faiblement utilisatrice d'intrants, sur les aires d'alimentation des captages (type agriculture biologique) est une orientation forte évoquée notamment par le Plan de Développement de l'Agriculture Biologique, en Île-de-France.

Ensuite, l'acquisition foncière, associée à une gestion adaptée, apparaît comme un outil efficace pour une protection pérenne. Le gestionnaire du captage peut recourir à l'acquisition amiable, dans les cas les plus simples, mais il peut aussi mettre en œuvre tous les instruments juridiques de prérogatives de puissance publique dont il dispose. En outre, il a la possibilité de faire appel à un opérateur foncier à la fois dédié au monde agricole et aux collectivités et compétent dans les conflits liés à l'appropriation du foncier : la SAFER. Mais, en pratique, la mise en œuvre de la protection, par l'acquisition foncière, rencontre l'opposition de la profession agricole.

L'objet de la présente étude est donc, d'une part, de préciser les outils utilisés sur les aires d'alimentation des captages et, d'autre part, de souligner les difficultés rencontrées pour mobiliser la profession agricole autour de l'outil foncier, en Île-de-France.

Afin de s'intéresser aux pratiques locales en matière de maîtrise foncière, j'ai procédé, d'abord, par une série d'enquêtes auprès des porteurs de projets, sur les aires d'alimentation de captages "Grenelle" (cf. *annexe 1 : guide d'entretien*). Mes interrogations portaient à la fois sur l'avancement des démarches de protection, les relations avec les autres acteurs et les outils d'intervention utilisés ou bien envisagés. En parallèle, j'ai réalisé des entrevues auprès des acteurs susceptibles d'intervenir en Île-de-France (institutionnels, financeurs, acteurs du monde rural...). Seuls les captages situés dans les départements de la grande couronne sont concernés par l'activité agricole donc l'étude s'est limitée à ces territoires.

Dans une première partie, il s'agit de présenter le contexte réglementaire et agro-environnemental de la protection de la ressource. Les enjeux sont liés, d'une part, à l'alimentation en eau potable et, d'autre part, au système agricole francilien.

Dans une seconde partie, l'étude met en évidence les instruments qui permettent de limiter l'usage excessif du sol. Il s'agit de déterminer le rôle et l'efficacité des dispositifs et de préciser dans quelle mesure ils sont envisageables.

En dernier lieu, cette étude décrit les outils d'intervention autour de l'acquisition en propriété et éclaire sur le rôle des acteurs. Puis, elle précise comment les blocages vis-à-vis de ce genre de mesures expliquent des expériences très faibles, en Île-de-France. Enfin, elle met en perspective l'action foncière, à travers des actions menées hors de la région (aménagement foncier en particulier), et la présence d'acteurs bien particuliers sur le territoire francilien.

PREMIÈRE PARTIE

CONTEXTE RÉGLEMENTAIRE DE LA PROTECTION DE LA RESSOURCE ET ENJEUX AGRO-ENVIRONNEMENTAUX

Les pollutions anthropiques et, en particulier, agricoles ont des causes multifactorielles et des effets variables sur la ressource en eau, ce qui a amené le législateur à intégrer la distinction de deux types de pollutions. La première, dite pollution ponctuelle, concerne les risques encourus à proximité des points de captage. Elle est strictement encadrée de manière réglementaire. Les pollutions diffuses, quant à elles, concernent l'échelle plus large de l'aire d'alimentation. C'est globalement la question de la qualité de la ressource souterraine qui est en jeu.

Il faut donc, d'une part, s'intéresser à la protection de la ressource en tant qu'enjeu pour l'alimentation en eau potable. Puis, dans un deuxième temps, il s'agit de mettre en relation la pollution de la ressource avec l'activité agricole. Afin de comprendre tous ces mécanismes, la situation de l'Île-de-France est plus particulièrement décrite.

(cf. *annexe 2 : principaux textes encadrant protection des captages et préservation de la ressource en eau*)

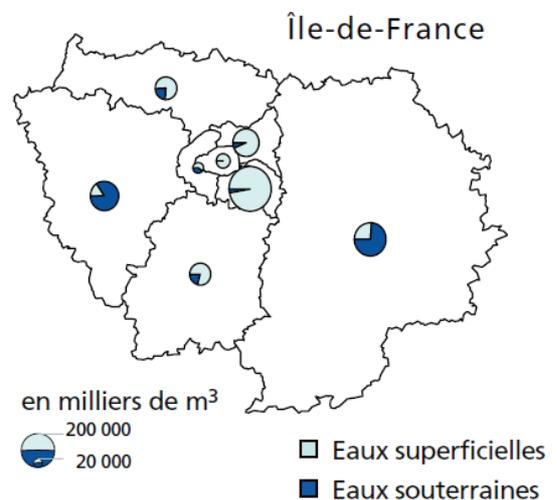
I. ALIMENTATION EN EAU POTABLE ET SANTÉ PUBLIQUE : LA PROTECTION DES CAPTAGES

1. EAU POTABLE EN ÎLE-DE-FRANCE : DES DIFFICULTÉS D'APPROVISIONNEMENT

L'origine de l'eau potable en Île-de-France est assez contrastée : la Seine-et-Marne et les Yvelines prélèvent principalement dans les nappes phréatiques (nappe de Champigny et de la Bassée pour la Seine-et-Marne et nappe alluviale, la craie et sables de Fontainebleau pour les Yvelines).

Figure 1 : Volumes prélevés en 2001 pour la production d'eau potable.

SOURCE : Agences de l'Eau. Traitements IFEN, 2003.



Le Val d'Oise, l'Essonne et les départements de la petite couronne réalisent, quant à eux, des prélèvements majoritairement en eau de surface (Oise, Essonne, Seine et Juine).

En matière de distribution d'eau, les départements de la Seine-et-Marne et des Yvelines utilisent en majeure partie l'eau puisée dans les nappes souterraines locales pour l'alimentation en eau potable des administrés. En revanche, en Essonne et dans le Val d'Oise, l'eau distribuée est à la fois d'origine souterraine et mixte (mélange entre eaux superficielles et souterraines). La ville de Paris puise, quant à elle, une grande partie de l'eau potable consommée, en dehors du département (sources de la Voulzie ou de Villemer), voire même à l'extérieur de l'Île-de-France (vallée de la Vanne et sources de la Vigne).

Compte-tenu de la discontinuité entre les territoires concernés par le prélèvement et les zones de distribution, des tensions liées à l'usage de l'eau sont susceptibles d'apparaître.

2. LES POLLUTIONS PONCTUELLES, UNE PRISE DE CONSCIENCE ANCIENNE

Les pollutions ponctuelles ou accidentelles sont localisées et identifiables. La contamination des eaux par des pollutions ponctuelles est donc encadrée strictement d'un point de vue réglementaire par les **périmètres de protection des captages**.

2.1. SOURCE RÉGLEMENTAIRE

La loi sur l'eau du 16 décembre 1964, d'abord, impose la création de périmètres de protection pour les captages mis en service à partir de 1964. Puis la loi sur l'eau du 3 janvier 1992 étend les périmètres à l'ensemble des captages.

En vertu de l'article L1321-2 du Code de la Santé Publique, trois périmètres de protection sont définis par l'hydrogéologue chargé de l'étude ; ils font l'objet d'une déclaration d'utilité publique (*cf. annexe 3 : description de la procédure de DUP*) :

- **Le périmètre de protection immédiat.** Seul périmètre obligatoire, d'une surface de quelques mètres carrés à quelques centaines de mètres carrés, il doit en principe être acquis en pleine propriété par la collectivité ou l'établissement public gestionnaire et clôturé. Pour déroger à l'obligation d'acquérir le périmètre immédiat, ce dernier doit appartenir à une autre collectivité et il faut justifier d'une convention de gestion. Au sein de ce périmètre, toutes les activités sont interdites, sauf celles qui sont liées à l'entretien et la rénovation du captage.
- **Le périmètre de protection rapproché.** D'une surface de quelques hectares à quelques dizaines d'hectares, il apparaît comme le plus intéressant pour empêcher la migration des polluants vers le forage. Au sein de ce périmètre certaines activités ou installations peuvent en effet être interdites ou réglementées. La délimitation de l'hydrogéologue s'appuie en règle générale sur un temps de transfert d'un polluant à la nappe de cinquante jours.
- **Le périmètre de protection éloigné.** Facultatif, celui-ci constitue une zone de surveillance autour du captage. La collectivité est libre d'instaurer ou non un système d'interdiction ou de réglementation.



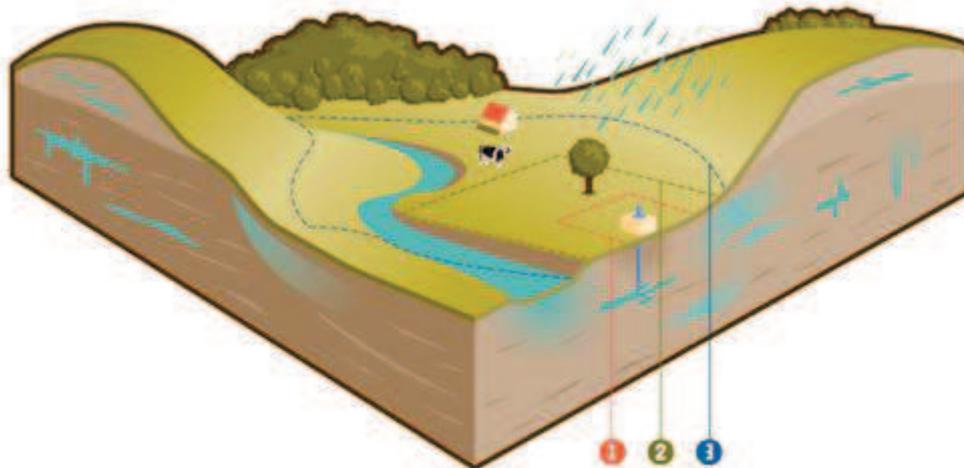


Figure 2 : Les périmètres de protection des captages

SOURCE : « les périmètres de protection des captages d'eau potable en Meurthe-et-Moselle », DDASS de Meurthe-et-Moselle, 2009

- 1 Le périmètre de protection immédiate (PPI)
- 2 Le périmètre de protection rapprochée (PPR)
- 3 Le périmètre de protection éloignée (PPE)

2.2. AVANCEMENT DES DÉCLARATIONS D'UTILITÉ PUBLIQUE À L'ÉCHELON NATIONAL ET EN ÎLE-DE-FRANCE

Depuis 1964, la mise en place des périmètres de protection a fait l'objet d'une série de lois et de dispositions qui ont établi plusieurs échéances :

- ✓ **En 1992**, la loi sur l'eau et les milieux aquatiques impose la mise en place des périmètres de protection pour les captages ne bénéficiant pas d'une protection naturelle dans les cinq ans qui suivent sa publication (avant le 3 janvier 1997).
- ✓ **En 2004**, la loi du 9 août relative à la politique de santé publique fixe un délai de cinq ans pour la mise en place d'un périmètre immédiat sur les captages existants avant 1964 et bénéficiant d'une protection naturelle (avant le 9 août 2009).
- ✓ **En 2004**, le Plan National Santé Environnement vise à protéger 80% des captages en 2008, puis l'ensemble pour 2010.

Pourtant, début 2011, à peine 60% des forages sont dotés de périmètres de protection, ce qui représente moins de 70% du volume d'eau prélevé. Sur le territoire français, l'avancement dans la mise en œuvre des procédures d'utilité publique est tout à fait inégal selon les départements.

La situation de l'Île-de-France illustre bien les disparités observées à l'échelon national. Avec presque la totalité de ses captages protégés, le département de l'Essonne fait figure de très bon élève¹. À l'opposé, la Seine-et-Marne est plutôt en bas du tableau avec seulement 33% de captages protégés en 2011². Le Val d'Oise et les Yvelines ont, quant à eux, engagé la démarche sur la quasi-totalité de leurs captages. Les écarts

¹ SOURCE : Conseil Général de l'Essonne

² SOURCE : ARS Seine-et-Marne

inter-départements s'expliquent par le nombre de captages présents sur chaque territoire : plus de 400 en Seine-et-Marne, c'est-à-dire environ quatre fois plus que pour le Val d'Oise et l'Essonne et deux fois plus que les Yvelines.

Les causes des retards sont multiples. Tout d'abord, la procédure d'utilité publique est une démarche longue (deux à trois ans en moyenne) qui se fait en plusieurs étapes. La multiplicité des acteurs impliqués entraîne parfois des blocages et participe à la lenteur du processus. Le coût des procédures pour les collectivités est également un frein, lorsque l'aspect financier est pris en charge de manière variable entre les départements. Par ailleurs, la motivation des gestionnaires reste le principal obstacle à la réalisation de la procédure.

Des actions ont pourtant été menées pour guider les collectivités, accélérer et simplifier les démarches. Au niveau national, plusieurs documents techniques ont été diffusés. En outre, une simplification de la procédure sur les plans techniques et administratifs a été réalisée par la loi de santé publique du 9 août 2004 (possibilité de n'instaurer qu'un périmètre immédiat pour certains captages naturellement protégés et inscription aux hypothèques facultative).

À l'échelon local, la politique volontariste de chaque département joue un rôle essentiel. Récemment, la loi Grenelle 2 est toutefois venue préciser que le département pouvait assurer la réalisation des mesures nécessaires à l'institution des périmètres de protection à la demande des gestionnaires des captages. Dans le département de la Seine-et-Marne, deux agents regroupés dans l'association la Maison de l'Environnement ont été chargés pendant plusieurs années de faire avancer les démarches. Financés par le Conseil Général et l'Agence de l'Eau Seine Normandie, ils ont réalisé une mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage auprès des collectivités, afin de mener à bien la procédure d'utilité publique. La mission de la Maison de l'Environnement a été arrêtée fin 2010 après avoir produit un document d'aide aux collectivités. Dans le Val d'Oise, le Conseil Général est en charge de la maîtrise d'ouvrage déléguée de toutes les déclarations d'utilité publique du département sur les plans techniques et financiers. Dans les Yvelines, le département assure également la maîtrise d'ouvrage déléguée mais pour les communes qui en font la demande uniquement. Enfin, en Essonne, le département n'intervient pas dans la procédure d'utilité publique compte-tenu de son avancement.

La protection des points de captages contre les pollutions accidentelles est donc une préoccupation ancienne et la démarche réglementaire dont elle fait l'objet rencontre des difficultés. Une prise de conscience de l'influence majeure des activités polluantes sur la qualité de la ressource en eau a permis d'appréhender une nouvelle forme de dégradation : la pollution diffuse d'origine agricole.

II. PRATIQUES AGRICOLES ET POLLUTION DE LA RESSOURCE

Il s'agit, d'une part, de préciser les caractéristiques de l'agriculture francilienne et de montrer les impacts de ce système sur la ressource en eau. Puis, les mécanismes visant à lutter contre les pollutions diffuses sont décrits.

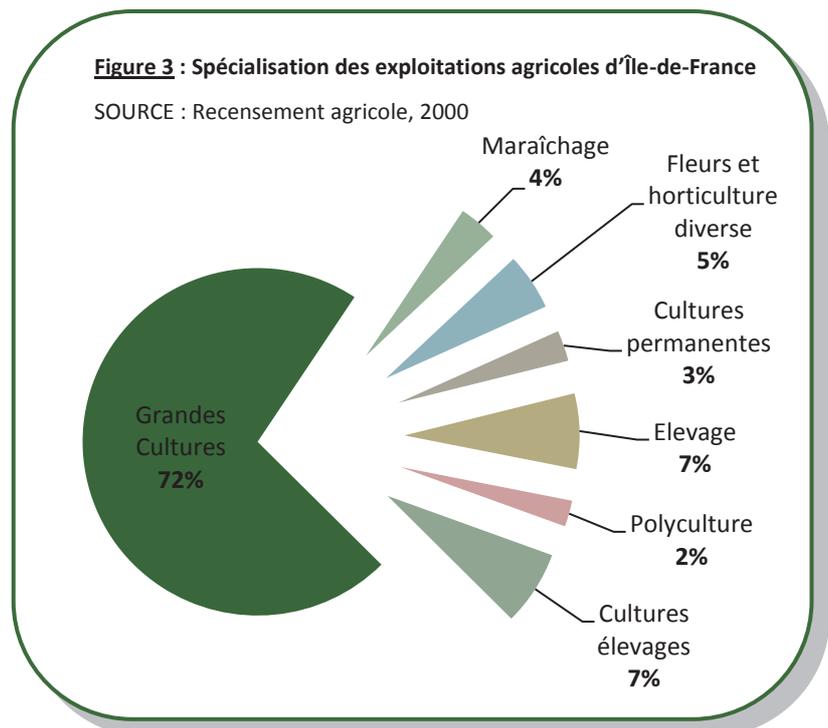
1. L'IMPORTANCE DE L'AGRICULTURE EN ÎLE-DE-FRANCE

Bien que très artificialisé, le territoire francilien présente une forte dominante agricole puisqu'il comprend près de 50% de surface agricole utile, soit une surface approximative de 573 400 ha. La variation entre les départements de la grande couronne est assez sensible : la Seine-et-Marne occupe la première place avec 55% de son territoire en zone agricole et les Yvelines sont en bas du tableau avec 37%¹.

Les enjeux liés à l'agriculture sur les aires d'alimentation sont notables puisque d'une part les eaux captées sont principalement situées en milieu rural (la surface agricole utile représente environ 60% des aires d'alimentation des captages d'Île-de-France). D'autre part, les aires d'alimentation des captages prioritaires représentent une surface importante du territoire (environ 433 000 ha), c'est-à-dire près de 40% de la superficie régionale.²

En matière agricole, le caractère intensif de l'agriculture francilienne est marqué par une part prépondérante d'exploitations spécialisées dans les grandes cultures (72%). L'élevage est peu représenté puisque seuls 7% des exploitations le pratique exclusivement et la même part concentre simultanément la culture et l'élevage.

En outre, la disparition des terres agricoles s'accroît d'années en années : entre 1999 et 2009, en moyenne, 1500 ha de surface agricole ont disparu chaque année³.



2. LA POLLUTION DE L'EAU PAR L'AGRICULTURE

L'usage de produits chimiques en agriculture participe activement à l'altération de la ressource.

Toutefois, l'agriculteur n'est pas le seul responsable des pollutions. Les jardiniers amateurs, collectivités, industriels sont également impliqués dans la dégradation de l'eau. Les nitrates et les produits phytosanitaires sont les principaux polluants. Or sur le territoire national, des mesures ont d'ores et déjà été prises pour en limiter l'utilisation.

2.1. LES POLLUTIONS EN QUESTION

Les pollutions des nappes souterraines par les nitrates et produits phytosanitaires sont réalisées en particulier par infiltration ou ruissellement des eaux sur les terres agricoles.

¹ SOURCE : Agreste Ile de France 2010

² Traitement SIG : délimitations AAC du BRGM couplées au Registre Parcellaire Graphique de 2007

³ SOURCE : IFEN

2.1.1. Les nitrates

Naturellement présents dans le sol, les nitrates sont aussi utilisés par les agriculteurs ou les jardiniers comme source d'alimentation des plantes (engrais azotés). Très solubles, ils sont rapidement dirigés vers les nappes phréatiques et sont alors potentiellement présents dans l'eau captée. Si les nitrates font l'objet des plus vives attentions, c'est qu'ils constituent, à forte dose, à la fois un risque pour la santé humaine (eau potable) et une menace pour les milieux naturels (eutrophisation des écosystèmes aquatiques en particulier).

Des concentrations en nitrates règlementées mais contestées

La recommandation de l'Organisation Mondiale de la Santé, en matière de concentration en nitrates pour l'eau destinée à la consommation humaine, est fixée à 50mg/L. Cette norme, de 1962, vise à protéger les femmes enceintes et les nourrissons. Or elle fait l'objet de vifs débats au sein de la communauté scientifique. Depuis longtemps déjà, on évoque la concentration en nitrates de certains légumes, bien plus élevée que la norme pour l'eau potable. Lors du colloque médical, organisé le 31 mars 2011 à Paris, les scientifiques vont plus loin : ils mentionnent les impacts positifs de la consommation de nitrates pour l'homme. Les répercussions de ces avancées scientifiques sont considérables dans un contexte où les nitrates sont largement montrés du doigt dans le cadre de la protection des captages. Face à des collectivités déjà réticentes à mettre en place des actions et des agriculteurs qui ne sont pas prêts à changer leurs pratiques, ces informations ne sont pas anodines.

2.1.2. Les produits phytosanitaires (herbicides, insecticides, fongicides...)

Ils sont utilisés par les agriculteurs afin de protéger les plantes cultivées et dans le but d'éloigner les individus nuisibles. Contrairement aux nitrates, les produits phytosanitaires sont un pur produit anthropique, ils n'existent pas à l'état naturel.

La distribution et l'utilisation règlementée

Une autorisation de mise sur le marché est nécessaire pour les produits phytosanitaires¹. En outre, les exploitants ont pris conscience du danger lié à ces substances, au fil des ans. L'atrazine, par exemple, herbicide très utilisé pour le désherbage des maïs, a beaucoup fait parler de lui ces dernières années. Interdite depuis 2003, la molécule est encore largement présente dans certaines nappes et certains sols. L'effet de retardement prouve notamment l'importance d'agir dans des délais courts.

2.2. PROGRAMMES ET MESURES DE RÉDUCTIONS

Les actions préventives, tels que les programmes de réduction de nitrates et produits phytosanitaires constituent des alternatives au volet curatif.

En matière de nitrates, la directive du 12 décembre 1991, « Directive Nitrates » a pour objet la diminution des émissions d'azote par les agriculteurs. Adoptée compte-tenu de la présence élevée d'azote et de la tendance à l'augmentation des concentrations, elle vise, d'une part, à la délimitation des zones vulnérables sur le territoire français et, d'autre part, à la mise en place de programmes d'actions. La délimitation a

¹ Directive européenne du 15 juillet 1991

permis d'identifier l'Île-de-France comme région stratégique : toute la grande couronne se situe en zone vulnérable.

Dans les années 90, l'opération Ferti-Mieux a été mise en place afin de sensibiliser la profession agricole aux problèmes de contamination des eaux par les nitrates. Des cellules de conseils en matière de pratiques agricoles ont été organisées localement en partenariat avec la Chambre d'Agriculture : autour des sources de la Voulzie et de la nappe de Champigny en Seine-et-Marne notamment.

En Île-de-France, la Seine-et-Marne est le département le plus problématique puisqu'il présente des teneurs particulièrement élevées en nitrates et pesticides à l'est et au sud. Les concentrations dépassent la limite autorisée pour la consommation humaine dans plusieurs communes et font donc l'objet de traitements curatifs. L'ouest du Val d'Oise est, lui aussi, touché par les deux types de pollutions : nitrates et produits phytosanitaires. L'Essonne et les Yvelines sont quant à eux moins concernés par les pesticides, mais montrent localement des teneurs en nitrates élevées. (cf. *annexe 4 : cartes de la concentration en pollutions par nitrates et pesticides des eaux prélevées en Île-de-France*)

Sur les sites les plus problématiques, des actions de prévention des pollutions par les produits phytosanitaires ont été menées à la fois sur le volet agricole et non agricole. Le groupe de suivi Phyt'eaux propres, mis en place en 1998, rassemble ainsi tous les acteurs régionaux concernés par ces pollutions et contribue à une mutualisation des expériences des porteurs de projets territoriaux. Plusieurs territoires sont concernés, notamment le bassin versant du Dragon (Arvalis et Eau de Paris), la nappe du Champigny (AquiBrie), Phyt'eaux cités (SEDIF), le bassin de la Mauldre (COBAHMA), les rus du Roy (Parc Naturel Régional du Vexin Français)... (cf. *annexe 5 : territoires d'action de limitation des usages de produits phytosanitaires et porteurs de projets*)

À la suite du Grenelle, le programme national Ecophyto 2018 a été élaboré. Il vise à une réduction de 50% de l'usage des pesticides d'ici 2018. Pour cela il prévoit une série d'action intéressant à la fois le domaine agricole et non-agricole. En 2010, le plan Ecophyto a été décliné au niveau régional par un comité d'orientation et de suivi, qui remplace Phyt'eaux propres. En outre, Ecophyto s'inscrit en continuité de la directive cadre sur l'eau en privilégiant les plans d'actions dans les aires d'alimentation des captages. Dans ce cadre, les Chambres d'Agriculture ont mis en place, dans leurs programmes pluriannuels, des essais avec réductions de doses.

3. LES POLLUTIONS DIFFUSES : LA NOUVELLE DONNE

Les préoccupations en matière de pollutions diffuses sont issues du contexte européen¹ et ont été transposées dans le droit français par la loi du 21 avril 2004. Les pollutions diffuses nécessitent d'agir à l'échelle d'une surface entière : l'aire d'alimentation du captage.

¹ Directive cadre sur l'eau 2000/60

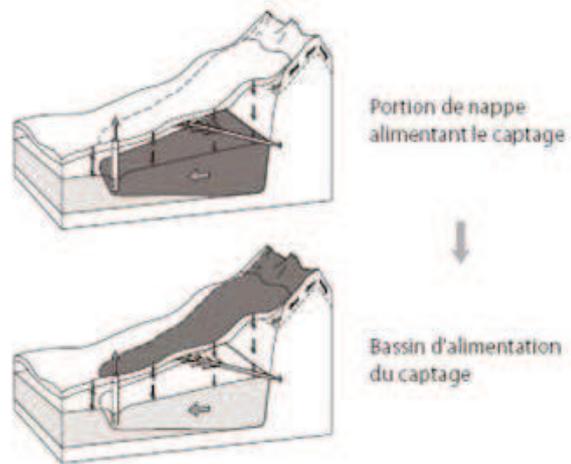
L'Aire d'Alimentation du Captage (AAC) constitue la surface au sol alimentant en eau la ressource souterraine puisée (par infiltration ou bien ruissellement).

Pour les eaux souterraines, les notions de bassin d'alimentation de captages (BAC) et d'aire d'alimentation de captages (AAC) sont équivalentes.

Dans le cas simple, l'aire d'alimentation correspond à la projection de la portion de nappe alimentant le captage.

Figure 4 : Bassin d'alimentation de captage

SOURCE : Délimitation des bassins d'alimentation des captages et de leur vulnérabilité vis-à-vis des pollutions diffuses, BRGM, 2007



La mise en place d'une procédure de protection sur l'ensemble de l'aire d'alimentation repose sur une démarche à double volet.

3.1. UNE APPROCHE VOLONTAIRE : LA DÉMARCHÉ "BASSIN D'ALIMENTATION DE CAPTAGE"

Elle est réalisée en trois étapes :

- ✓ Délimitation de l'aire d'alimentation sur la base d'une étude menée par un hydrogéologue.
- ✓ Diagnostic des pressions agricoles et non agricoles
- ✓ Définition d'un programme d'action

A l'image des documents techniques liés aux périmètres de protection, des dossiers ont été diffusés pour accompagner les porteurs de projets dans l'étude BAC : guide méthodologique du BRGM pour l'étude (délimitation et vulnérabilité intrinsèque), guide méthodologique pour la construction des plans d'actions agricoles...

3.2. UNE OBLIGATION RÉGLEMENTAIRE : LES ZONES SOUMISES À CONTRAINTES ENVIRONNEMENTALES

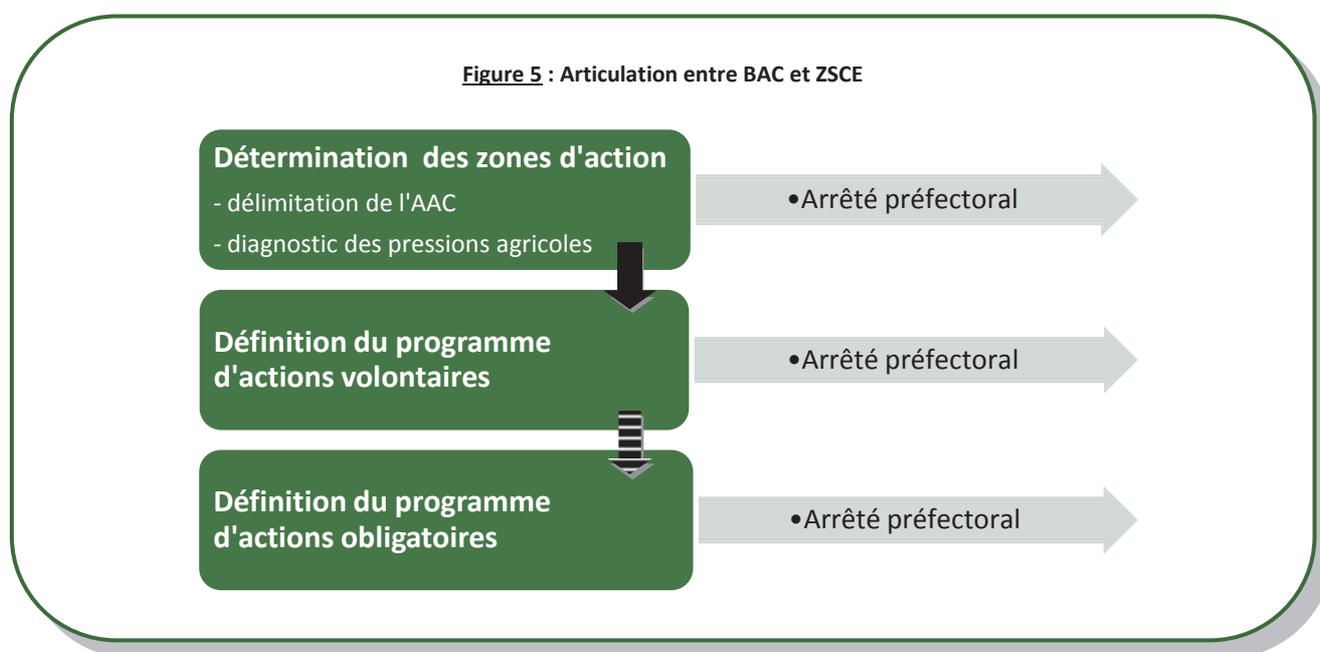
Les zones soumises à contraintes environnementales (ZSCE) sont issues de l'article 21 de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques du 30 décembre 2006 (décret en date du 15 mai 2007).

Plusieurs types de zones sont susceptibles de faire l'objet d'une ZSCE¹, et en particulier les aires d'alimentation. Sur ces dernières, la mise en œuvre du volet réglementaire va se faire en deux phases. Un premier arrêté va délimiter la zone porteuse d'un intérêt environnemental, à partir de la détermination de

¹ Zones humides d'intérêt environnemental particulier, aire d'alimentation d'une importance particulière, bassins versants connaissant d'importantes marées vertes sur les plages, eaux côtières et de transition et zones confrontées à l'érosion

l'aire d'alimentation et la définition des zones de vulnérabilité intrinsèque ; puis un second va définir la zone concernée par le plan d'action, en se basant sur le diagnostic des pressions agricoles.

Si le préfet considère que les actions mises en œuvre sont insuffisantes, il va alors actionner le dispositif ZSCE. Le passage au règlementaire se fera sur constat de l'insuffisance des actions et non pas sur le résultat en terme de qualité des eaux. Certaines mesures vont pouvoir être rendues obligatoires.



Sur toute la France, 507 captages identifiés "Grenelle" sont engagés prioritairement dans la démarche BAC. En région Île-de-France, 28 aires d'alimentation sont concernées.

Les porteurs de projets impliqués sont de natures très différentes : collectivités, établissements publics, parc naturel régional. Contrairement à la procédure de délimitation des périmètres de protection, il ne s'agit pas forcément des gestionnaires. (cf. **annexe 6** : tableau récapitulatif des acteurs impliqués dans la démarche BAC pour les captages "Grenelle" d'Île-de-France)

Vis-à-vis des Conseils Généraux, tous ne participent pas à la démarche de la même façon. Le décret de 2007, relatif à l'assistance technique fournie par les départements, indique toutefois que les services déconcentrés de l'État ont un rôle d'assistance technique en matière de définition des mesures de protection dans les aires d'alimentation. En pratique, le Val d'Oise, par exemple, prend en charge toute la procédure les captages "Grenelle" pour les communes rurales.

À l'heure de la réalisation de ce mémoire, aucun plan d'action n'a encore été rendu obligatoire. (cf. **annexe 7** : avancement des démarches BAC pour les captages "Grenelle" fin 2010, en Île-de-France)

4. COMPLÉMENTARITÉ ET ARTICULATION ENTRE LES DISPOSITIFS

Figure 6 : Pollutions ponctuelles et diffuses, une démarche complémentaire

	Pollutions ponctuelles	Pollutions diffuses
Protection visée	Point de captage	Ressource souterraine
Dispositif réglementaire	Périmètres de protection des captages	Zones soumises à contraintes environnementales
Aspect législatif	Code de la santé publique	Code de l'environnement
Acteur impliqué dans le volet réglementaire	Agence Régionale de la Santé (ARS)	Direction départementale des Territoires (DDT)

L'ARS est l'acteur qui gère le volet réglementaire des périmètres de protection des captages car l'enjeu premier est la protection de la santé humaine. Dans le cadre des zones soumises à contrainte environnementale, le volet réglementaire ZSCE est assuré par la DDT au titre de la protection de l'environnement.

Les deux dispositifs n'ont pas le même rôle puisque le premier protège contre les pollutions ponctuelles et le second contre les pollutions diffuses. Ils sont néanmoins complémentaires et, pour cette raison, les actions menées doivent être cohérentes. Précisément, les outils mis en œuvre dans le cadre de la déclaration d'utilité publique doivent être considérés pour la réalisation du plan d'action de la démarche BAC. À titre d'exemple, le plan d'action sur l'aire d'alimentation peut préconiser l'acquisition foncière du périmètre rapproché¹.

CONCLUSION DE LA PREMIÈRE PARTIE

Pour répondre au besoin d'alimentation en eau potable de la région française la plus peuplée, l'Île-de-France dispose d'un ensemble important de structures de pompage des eaux souterraines, sur son territoire, mais aussi à l'extérieur de la région. Mais, le contexte d'agriculture intensive entraîne une dégradation importante de la ressource par les nitrates et produits phytosanitaires.

Face aux risques sanitaires et environnementaux, des dispositifs préventifs sont mis en œuvre pour maîtriser l'usage des sols.

¹ SOURCE : MAAP, 2010

DEUXIÈME PARTIE

DES INSTRUMENTS DE MAÎTRISE DE L'USAGE DU SOL...

Le droit de propriété confère à son titulaire l'usage du bien, sa jouissance et le droit d'en disposer. Mais le support foncier implique aussi la présence de droits concurrents (droit de propriété du sol, droit d'exploiter un captage) et la coexistence d'usages variés (usage du sol, usage de l'eau souterraine).

Afin de répondre à ces conflits, des outils de restriction de l'usage du sol ont été mis en place par le législateur dans les périmètres de protection : les servitudes d'utilité publique. Obligatoires, les périmètres permettent de limiter, voire interdire les activités et installations autour des forages.

Ensuite, la régulation de l'usage du sol prend la forme de mesures tout à fait volontaires, sur les aires d'alimentation des captages, plus globalement : changements de pratiques agricoles rémunérés et planification des documents d'urbanisme. Il s'agit de comprendre de quels processus il s'agit et de préciser l'efficacité des dispositifs.

I. UNE APPROCHE RÉGLEMENTAIRE : LE RÔLE DES SERVITUDES

Les périmètres de protection participent à la maîtrise d'usage des sols par l'application de servitudes. Force est toutefois de s'interroger sur l'efficacité de tels dispositifs et de s'intéresser aux difficultés rencontrées.

1. MAÎTRISE FONCIÈRE PAR LES PÉRIMÈTRES DE PROTECTION, UN ÉCHEC ?

Si les périmètres immédiats sont en règle générale protégés (acquis par la collectivité, clôturés et enherbés), il n'en est pas forcément de même pour les autres périmètres.

D'abord, nombre des périmètres sont anciens et leur délimitation est contestable. Dans certains cas, les périmètres rapprochés et éloignés prennent la forme de cercles concentriques, par manque de pertinence de certaines études hydrogéologiques. Il s'avère alors difficile pour la police de l'eau, d'une part, de faire respecter des prescriptions peu adaptées à la réalité et, d'autre part, de déterminer les parcelles touchées (périmètres de protection non contigus aux périmètres des parcelles).

En plus, les prescriptions édictées pour le périmètre rapproché n'intéressent pas l'activité agricole, sauf dans de très rares cas de déclarations d'utilité publique récentes. Les prescriptions courantes concernent le dépôt d'hydrocarbures, les décharges, les cimetières... En Île-de-France, le captage de Saint-Maurice-

Montcouronne, dans l'Essonne, est un exemple intéressant puisque compte-tenu des risques de transfert de polluants mis en évidence, l'utilisation des produits phytosanitaires est interdite dans le périmètre rapproché. Ce type de prescription très restrictive reste toutefois exceptionnel.

Certains départements, qui ont protégés l'ensemble de leurs captages par une procédure d'utilité publique procèdent à une nouvelle délimitation des périmètres de protection. C'est le cas notamment du département de l'Essonne. Depuis les années 70, les études hydrogéologiques ont largement évoluées et permettent de déterminer des périmètres beaucoup plus cohérents. L'étude menée à l'occasion de la démarche BAC offre l'opportunité de renouveler les périmètres de protection.

2. LES DIFFICULTÉS LIÉES AUX INDEMNISATIONS

La question des indemnités est, elle aussi, représentative des problèmes rencontrés à l'occasion de l'établissement des périmètres de protection. En principe, les servitudes doivent être indemnisées par le gestionnaire du captage selon les règles de l'expropriation¹ ; mais cette règle s'applique en effet lorsque le propriétaire et l'exploitant quittent leur terrain (indemnité d'éviction). Or, il faut aussi prévoir la situation pour laquelle l'exploitant reste en place et change de mode cultural afin de respecter les prescriptions de la déclaration d'utilité publique. L'exploitant subit un préjudice direct (indemnité liée au changement de culture) et le propriétaire un préjudice indirect (changement de culture qui peut entraîner une réduction du fermage). En pratique, le préjudice subit est difficile à évaluer.

Mon enquête en Île-de-France montre que peu de gestionnaires se sont penchés sur la question de l'indemnité des servitudes étant donné la faiblesse des contraintes. Le syndicat d'alimentation en eau potable d'Angervilliers (captages de Saint-Maurice-Montcouronne) se heurte actuellement à ces problèmes liés aux indemnités d'éviction.

Dans un autre registre, le problème de l'indemnité de la commune qui supporte le captage a été mis en exergue début 2011 par la sénatrice de Gironde Mme Des Esgaulx². La commune « propriétaire » du sol, sur lequel est exploité un captage géré par une commune voisine, subit en effet un préjudice puisqu'elle perd la maîtrise de l'usage d'une partie de son territoire ; pourtant, elle ne peut pas être indemnisée au même titre que les propriétaires privés. Le seul recours possible est de mettre en cause la responsabilité de l'État pour « rupture de l'égalité devant les charges publiques ». Se pose alors la question du mode de gouvernance autour de l'enjeu eau potable.

Derrière une efficacité limitée des servitudes issues des périmètres de protection, se cache un véritable décalage entre le niveau de décision et le degré de mise en œuvre. Le nouveau dispositif des zones soumises à contraintes environnementales apparaît alors comme un atout pour la maîtrise de l'usage du sol, puisqu'il permet, au préfet, d'imposer des mesures à caractère agricole sur l'usage du sol, s'il constate qu'elles ne sont pas mises en œuvre volontairement par le gestionnaire. La question de la mise en œuvre volontaire constitue justement le second volet des enjeux liés à la maîtrise d'usage des sols.

¹ Article L1321-3 du Code de la Santé Publique

² SOURCE : DES ESGAULX M-H, 2011

II. LES APPROCHES VOLONTAIRES DE LA PROTECTION

Des outils allant au-delà des prescriptions réglementaires peuvent être mis en place sur l'aire d'alimentation des captages pour limiter l'usage intensif du sol. Ces dispositifs de différentes natures ont pour objet d'encadrer l'activité agricole.

1. CHANGEMENTS DE PRATIQUES AGRICOLES SUR LES AIRES D'ALIMENTATION

1.1. TERRITORIALISATION DES MESURES

Les mesures agro-environnementales territorialisées (MAEt), dispositifs issus du Plan de Développement Rural Hexagonal, peuvent être souscrites par des agriculteurs soucieux de préserver le milieu naturel et volontaires pour poursuivre des actions allant au delà des obligations légales (prescriptions des périmètres de captages par exemple). Elles font suite aux Contrats Territoriaux d'Exploitation (mis en œuvre en 1999) et Contrats d'Agriculture Durable (utilisés à partir de 2002).

Le Plan de Développement Rural Hexagonal (PDRH) est un programme financé par des crédits européens et mis en œuvre pour la période 2007-2013.

1.1.1. Présentation de l'outil et utilisation en Île-de-France

D'une durée de cinq ans, les MAEt constituent une compensation des pertes de revenu et des surcoûts survenus lors du changement de pratiques. Plusieurs spécificités territoriales peuvent faire l'objet de ce type de mesures : qualité de l'eau, Natura2000, biodiversité, érosion...

Elles visent à une réduction progressive des produits phytosanitaires (herbicides et hors-herbicides) et un accompagnement des agriculteurs vers des modes d'exploitations plus économes en intrants (production intégrée par exemple). En plus, elles sont spécifiques à un type de couvert (grande culture, prairies) et peuvent concerner des éléments fixes du paysage, à savoir les haies, arbres, plans d'eau... Concrètement, les MAEt prennent la forme d'une combinaison d'engagements unitaires listés et prévus par le PDRH. Plusieurs mesures peuvent être proposées sur un même couvert afin de cibler encore un peu plus des enjeux territoriaux (trois mesures par type de couverts correspondant aux trois niveaux de risques définis sur les aires d'alimentation par exemple).

En Île-de-France, cinq territoires, tous situés en Seine-et-Marne, sont concernés par des MAEt « eau » : le bassin versant Ancoeur (AQUI Brie), la Voulzie (Eau de Paris) et Yerres,

Figure 7 : Zones à enjeux eau ouvertes à contractualisation en Seine-et-Marne.

SOURCE : INSEE, IAU, CA77. Conception SIG : Pôle Agronomie Environnement CA77, 2007



Gâtinais et Petit Morin (Chambre d'Agriculture de Seine-et-Marne). Le Plan Départemental de l'Eau, adopté en 2006, est à l'origine de ces dispositifs. Cet outil, unique en France, a permis de mutualiser les actions de chacun autour de la reconquête de la qualité de l'eau et d'entamer les contractualisations en 2007.

Les mesures prescrites dans les plans d'action des aires d'alimentation des captages "Grenelle" devraient prendre le relais des MAET qui arrivent à terme en 2012 et de nouveaux territoires à enjeu « eau » devraient voir le jour (préconisation du plan EcoPhyto).

1.1.2. Critique vis à vis des MAET

Les dispositifs proposés relèvent d'un accord entre les acteurs de la protection et en particulier les représentants de la profession agricole et les financeurs. C'est-à-dire que ce ne sont pas les usagers du sol directement qui décident des mesures à prendre, mais bien leurs représentants. Ce processus d'arbitrage peut poser problème.

En plus, il semblerait que l'épée de Damoclès créée par le passage au règlementaire, prévu sur les captages "Grenelle", apparaisse comme un frein à des mesures volontaires contraignantes. Plus simplement, les représentants de la profession agricole paraissent réticents à proposer des changements de pratiques agricoles « lourds », par crainte qu'ils deviennent obligatoires. On rencontre alors un véritable paradoxe pour des territoires définis comme prioritaires (les programmes d'action sur les captages "Grenelle" sont en effet prévus pour 2012). Les difficultés rencontrées notamment par les sites les plus avancés dans les démarches, pour la définition du plan d'action, illustrent bien cette situation.

D'autre part, les mesures sont déterminées en fonction d'éléments techniques principalement (vulnérabilité intrinsèque de l'aire d'alimentation, pressions agricoles exercées sur la nappe). Or les interactions entre agriculteurs et autres acteurs du monde agricole (filière, conseil...), ainsi que les enjeux territoriaux jouent un rôle central vis-à-vis des changements de pratiques. La réalisation d'un diagnostic socio-économique¹ en parallèle du diagnostic des pressions, peut notamment être une solution pour parvenir à comprendre tous ces jeux d'acteurs.

Certains exploitants agricoles mettent aussi en exergue la hauteur des financements comme source de blocage. Le montant des mesures conditionne l'adhésion des exploitants à des mesures plus ou moins contraignantes. Or la dynamique des prix agricoles est telle que les dispositions sont alternativement utiles et injustifiées².

Puis, les territoires à enjeux « eau » ne sont pas forcément délimités selon les mêmes critères. Ainsi, pour certains le périmètre est défini par le bassin versant (projet des rus du Roy dans le Val d'Oise) alors que pour d'autres, il s'agit de l'aire d'alimentation (projet à Vulaines-sur-Seine en Seine-et-Marne). Même si la situation ne se présente pas encore, le recoupement de certains projets territoriaux pourrait créer des conflits.

D'autre part, les mesures agro-environnementales concernent les parcelles d'une exploitation comprises dans le périmètre d'un projet territorial, c'est-à-dire qu'elles ne subventionnent pas les changements de pratiques hors zone à enjeu. La nécessité de devoir gérer une exploitation en systèmes de cultures « mixtes » peut logiquement freiner les exploitants, en particulier vis-à-vis de l'agriculture biologique.

¹ Diagnostic proposé par l'Agence de l'Eau Seine Normandie

² Groupe PAC 2013, 2010

Se pose aussi la question de l'évaluation de l'efficacité d'un dispositif mis en œuvre ponctuellement car basé sur le volontariat. Les territoires les plus problématiques ne sont pas forcément protégés et les contractants sont, pour beaucoup, des exploitants agricoles qui respectaient déjà les mesures financées.

Enfin, même si les MAEt permettent de sensibiliser les exploitants aux problèmes environnementaux, elles peuvent poser problème d'un point de vue temporel. La période de cinq ans prévue pour la contractualisation peut s'avérer courte et on peut donc s'interroger sur la pérennité d'un tel dispositif. Pour répondre à ce frein, le paiement pour services environnementaux apparaît comme un outil adapté.

1.1.3. Perspectives : les paiements pour services environnementaux

Le concept de paiements pour services environnementaux, très en vogue ces dernières années, apparaît comme une solution forte pour concilier préservation de l'environnement et activité agricole. Le système repose sur le principe d'un transfert entre l'usager de la ressource et l'usager du sol : le premier fournit des subventions financières et le second rémunère l'usager du sol par des actions positives en faveur de la ressource.

Les mesures agro-environnementales actuelles ne rémunèrent pas des services environnementaux du fait, d'abord, que l'indemnité est fixée afin de compenser les pertes de revenus et les surcoûts en prenant référence sur l'agriculture conventionnelle (Groupe PAC 2013, 2010) ; ensuite, parce-que les mesures visent au paiement pour la diminution d'une activité polluante, et non pas à la rémunération d'une action positive pour l'environnement (BOISSET, 2008).

Les paiements pour services environnementaux sont difficilement abordables pour les personnes publiques car les contrats entre public et privé, sont limités par les règles communautaires en matière d'aides publiques. Ces dernières, si elles ne sont pas prévues, doivent être notifiées à la Commission Européenne ou bénéficier d'exemption, sous peine d'illégalité. Ainsi, une collectivité ou un établissement public qui souhaite fournir des aides directes aux agriculteurs doit les notifier. Une étude juridique conduite par l'Agence de l'Eau Seine Normandie (CAYLET, 2009) a montré que les marges de manœuvre hors du dispositif du PDRH, étaient très minces. Les aides ne peuvent notamment pas dépasser les sept ans, une durée relativement faible pour assurer une protection pérenne des ressources en eau.

Finalement, le paiement pour services environnementaux correspond, en France, au cas de Vittel : l'entreprise Nestlé Waters a mis en place une véritable politique de prévention des pollutions¹ en contractualisant notamment avec des exploitants agricoles (contrats de 18 à 30 ans) afin qu'ils changent leurs pratiques (DESJEUX, DUPRAZ ET THOMAS, 2011). La maîtrise de l'usage du sol a donc été réalisée par un partenariat de type privé/privé, aspect primordial pour la réussite de l'opération.

¹ Pour être considérée comme minérale naturelle, une eau ne doit pas subir de traitements chimiques.

1.2. SYSTÈMES CULTURAUX ET PROTECTION DE LA RESSOURCE

1.2.1. L'échelle des modes de production

Si l'agriculture biologique est bien souvent le premier mode de production évoqué lorsqu'il est question de protection de la ressource en eau, elle ne constitue pourtant pas la seule potentialité. Les concepts de production raisonnée et intégrée ont également toute leur place dans la lutte contre les pollutions d'origine agricole.

Des chercheurs de l'INRA (GIRARFIN ET SARDET, 2003) ont été amenés à comparer les cahiers des charges de l'agriculture biologique et des systèmes transitoires sur la base de leurs impacts sur l'environnement (en particulier la qualité de l'eau). En matière de protection de la ressource, l'agriculture bio apparaît comme le système de production le plus adapté, suivi par l'agriculture intégrée (ce qui n'est pas le cas d'un point de vue strictement environnemental). La démarche d'agriculture raisonnée semble, quant à elle, insuffisante pour l'obtention de résultats à court terme.

1.2.2. De la gestion intégrée aux perspectives de culture bio

En Île-de-France, la profession agricole participe à l'évolution des pratiques agricoles en privilégiant des systèmes plus respectueux de l'environnement. En particulier, elle souhaite promouvoir le système de culture intégrée sur l'ensemble du territoire.

Le système de culture intégrée vise à une approche globale de l'exploitation. Il s'appuie sur une bonne connaissance agronomique et écologique ainsi que sur l'utilisation de méthodes adaptées (choix des rotations, aménagements paysagers particuliers...). Contrairement à l'agriculture bio, l'agriculture intégrée autorise l'usage modéré de produits phytosanitaires.

Mais sur les aires d'alimentation des captages, la mise en place de mesures liées à l'un ou l'autre des systèmes de production fait l'objet de vives tensions. D'un côté, les financeurs et gestionnaires de captages sont favorables à des mesures contraignantes à l'efficacité forte (type agriculture biologique) et, de l'autre, les représentants de la profession agricole souhaitent des dispositifs plus « légers » mais acceptés par le plus grand nombre (type agriculture intégrée). Les enjeux autour de l'ouverture d'une mesure « phyto light », que la profession agricole souhaite encourager, illustre bien ces résistances : les financeurs considèrent que l'apparition d'une mesure intermédiaire va freiner l'adhésion à une mesure plus forte...

Si l'agriculture biologique est particulièrement évoquée, en Île-de-France, c'est que son potentiel de développement est relativement important : la région est le premier bassin de consommation en produits biologiques et les volontés politiques (PARC Bio, Plan Bio d'Île-de-France) sont fortes, en outre, de nombreuses actions de terrain sont menées : Associations pour le Maintien d'une Agriculture Paysanne, Groupement des Agriculteurs Bio d'Île-de-France...

L'agriculture biologique n'utilise ni intrants chimiques, ni produits phytosanitaires, principaux polluants de la ressource. En matière de fertilisation, l'usage des engrais minéraux non chimiques est limité car lorsqu'ils sont lessivés par la pluie, ceux-là sont dirigés vers les nappes phréatiques. On privilégie donc les engrais organiques produits selon le cahier des charges de l'agriculture biologique. Par ailleurs, on met en place des cultures intermédiaires qui forment des pièges à nitrates. Puis, pour remplacer les produits phytosanitaires, des méthodes alternatives sont mises en œuvre : rotation des cultures, désherbages thermiques et mécaniques etc... ; on porte aussi une attention toute particulière au choix des plantes (résistance naturelle aux maladies et parasites...).

En 2009, en accord avec les orientations nationales du Grenelle de l'Environnement, le Plan de Développement de l'Agriculture Biologique d'Île-de-France a souhaité promouvoir l'agriculture bio dans les aires d'alimentation. Établi notamment en partenariat avec l'Agence de l'Eau, la Chambre d'Agriculture et la SAFER, il vise à une mutualisation des moyens autour de l'agriculture biologique. En outre, le groupe de suivi « Eau et agriculture biologique », piloté par la Fédération Nationale d'Agriculture Biologique réalise le suivi de plusieurs sites répartis sur toute la France (dont le site de Saint-Martin-la-Garenne, dans les Yvelines) et permet des échanges d'expériences entre porteurs de projets bio et autres acteurs. Dans ce cadre, une grille d'analyse des territoires a été élaborée pour identifier les territoires ayant un bon potentiel « bio » et examiner les leviers et blocages à prendre en compte.

En 2010, l'agriculture biologique concerne 7 166 ha, soit environ 1,2 % de la surface agricole francilienne¹. Les chiffres, bien qu'ils soient en augmentation, sont encore loin des objectifs du Grenelle de 6% de la SAU pour 2010.

Les freins au développement de l'agriculture biologique sont de plusieurs ordres. En Île-de-France, d'abord, ils sont liés à une agriculture traditionnellement intensive : production principalement en grandes cultures et rendements élevés. En outre, l'élevage est peu présent, or les engrais organiques d'origine animale sont la source privilégiée d'azote pour les cultures biologiques. Ce dernier point est un problème majeur à résoudre dans le cadre du développement du bio en Île-de-France.

Ensuite les candidats à l'agriculture biologique sont peu nombreux pour des raisons notamment psychologiques et culturelles. Une étude menée à l'INRA a tenté de comprendre le rapport de plusieurs exploitants avec l'agriculture biologique, à partir d'une série d'enquêtes à Lons le Saunier (MARTIN, 2011). Il en résulte que le refus du bio est développé selon plusieurs raisonnements : d'une part les agriculteurs considèrent que le système n'est pas réaliste et ils doutent de sa capacité à assurer une sécurité alimentaire et à survivre sans les aides européennes. Ensuite, les agriculteurs assimilent le bio à un procédé dépassé et portent une vision très « écolo » de ce mode de production.

En outre, la question des débouchés pour l'agriculture bio est problématique. En dépit d'une demande forte en produits bio, les processus de distribution ne sont pas forcément développés : manque d'infrastructures de stockage, difficultés rencontrés par les circuits-courts...

Enfin, l'accès au foncier pour les candidats à la conversion reste la principale difficulté. Elle est exacerbée compte tenu des exigences du système de production (proximité d'un point d'eau par exemple).

¹ SOURCE : Groupement des Agriculteurs Bio d'Île-de-France, 2010

La territorialisation des mesures, permet ainsi une maîtrise de l'usage du sol, mais elle est très limitée par le contexte européen. En outre, le passage volontaire à des modes de cultures plus respectueux de l'environnement rencontre un certain nombre de freins d'ordre à la fois politiques, sociaux et locaux. Le recours aux documents d'urbanisme apparaît comme pertinent afin d'encadrer l'usage des terres en vue de la préservation de la ressource.

2. PLANIFICATION AU TRAVERS DES DOCUMENTS D'URBANISME

La planification globale de la gestion de la ressource et de la gestion de l'espace en Île-de-France est assurée respectivement par le Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE) et le Schéma Directeur de la Région Ile de France (SDRIF). Puis, les documents locaux d'urbanisme (PLU, SCOT) assurent la maîtrise de l'usage du sol d'un territoire à l'échelon local.

2.1. PROTECTION DE LA RESSOURCE ET GESTION MAÎTRISÉE DE L'ESPACE

Le SDAGE précise la nécessité de concilier activité agricole et préservation de la ressource par des actions volontaires et en privilégiant les surfaces boisées, enherbées, d'élevage extensif, d'agriculture biologique ou d'agriculture à faible utilisation d'intrants¹.

*Le **SDAGE** assure la planification de la gestion des eaux à l'échelle d'un bassin hydrographique. Ses orientations fondamentales prennent la forme de 8 défis, dont la protection des captages d'eau pour l'alimentation en eau potable actuelle et future.*

D'autre part, les enjeux liés à l'urbanisme et à l'aménagement, en Île-de-France, font du SDRIF un instrument essentiel pour une planification cohérente de l'évolution du territoire francilien. Ses orientations doivent permettre d'assurer un équilibre entre l'accès au logement et la préservation des espaces agricoles et naturels. Le SDRIF vise tout particulièrement la préservation des espaces ruraux, à cet effet, il limite l'extension urbaine à des « localisations préférentielles »². En matière environnementale, il fixe notamment comme objectif de « préserver, restaurer, valoriser les ressources naturelles et permettre l'accès à un environnement de qualité ».

*Le **SDRIF**, élaboré pour environ 25 ans et révisé périodiquement, a été adopté en 2008, mais en pratique, sa mise en œuvre rencontre des blocages. Objet de conflit entre le gouvernement et la région pendant près de deux ans, il a finalement été retoqué par le Conseil d'État en 2010 pour incompatibilité avec la loi sur le Grand Paris. Les procédures de modification du SDRIF par voie législative sont en cours.*

¹ Défi n°5 – disposition 41 du SDAGE

² Article L. 141-1 du Code de l'Urbanisme

Pour cela, le SDRIF vise à promouvoir une agriculture plus respectueuse de l'environnement, pas le biais d'une « *gestion raisonnée des intrants* » voire le « *développement de l'agriculture biologique* ». Cependant, les mesures du SDRIF en matière de dégradation de la ressource concernent principalement les pollutions d'origine urbaine.

Les SDAGE et SDRIF étant des documents de planification globale, leurs dispositions doivent être reprises au sein des documents locaux d'urbanisme (PLU et SCOT) sous peine d'illégalité.

2.2. LES OUTILS DES DOCUMENTS LOCAUX D'URBANISME

Les documents locaux d'urbanisme, et en particulier les PLU, ont un rôle fondamental pour l'équilibre entre les éléments suivants : protection de la ressource en eau, agriculture et pression foncière. Ils participent à une maîtrise globale, à l'échelle communale, de la destination du foncier à partir d'outils d'interdiction, de réglementation et d'anticipation à l'acquisition.

L'obligation de compatibilité avec les SDAGE, SAGE et SDRIF atteste de la position centrale des documents locaux d'urbanisme en matière de gestion du territoire. D'autant plus que ces différents documents laissent une assez large marge de manœuvre compte-tenu de leur échelle d'intervention.

Cette partie s'intéresse à montrer l'intérêt d'une mise en compatibilité du plan local d'urbanisme avec les prescriptions de la déclaration d'utilité publique relative aux périmètres de protection des captages et analyse le dispositif qui contribue à une gestion équilibrée du foncier d'une commune : le zonage.

2.2.1. Mise en compatibilité PLU/POS avec la procédure d'utilité publique

La mise à jour des documents d'urbanisme est assurée par la déclaration d'utilité publique (annexée au PLU dans un délai de un an après la signature de l'arrêt). Lorsqu'il y a discordance entre prescriptions de la procédure et PLU, les pièces opposables du plan doivent toutefois être revues à travers une mise en compatibilité.

Certaines servitudes de la déclaration d'utilité publique, vont en effet pouvoir s'avérer contradictoires aux prescriptions du plan. Tout particulièrement la prise en compte de la protection de la ressource au niveau du PLU va permettre de mettre en cohérence les zones urbanisées ou zones d'activité avec les zones susceptibles de présenter des risques pour la ressource en eau. Dans ce cadre, il est possible de réaliser un zonage spécifique aux périmètres de protection des captages.

2.2.2. L'importance du zonage

Le zonage revêt une importance capitale en matière de maîtrise foncière, tant sur le point des terres agricoles que sur le thème de la ressource en eau.

D'abord, dans des secteurs où la différence de prix entre zones constructibles et non constructibles est considérable, l'ouverture à l'urbanisation a de fortes conséquences sur l'occupation du sol. Le besoin d'espace et la spéculation foncière ont rapidement raison des terres agricoles. Une étude menée en Île-de-France par l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme (IAU) en partenariat avec la SAFER a montré que la différence de prix pratiqués par acquéreurs agricoles et non agricoles était considérable. En plus, elle connaît une forte hausse depuis une dizaine d'année. La multiplicité des usages doit donc se traduire par un projet précis, au sein des documents d'urbanisme, afin d'être maîtrisée.

Ensuite, l'enjeu de préservation de la ressource en eau peut amener les acteurs publics à déterminer des zonages spécifiques¹ : il s'agit par exemple de faire figurer les périmètres de protection par des sous-zonages (avec indices : *r* pour le périmètre rapproché et *i* pour le périmètre immédiat). Le choix du type de zone naturelle ou agricole dépend ensuite des prescriptions de l'hydrogéologue.

La délimitation d'espace boisé classé n'a pas pour vocation de concilier protection de la ressource et activité agricole mais mérite d'être évoquée. Quelque soit le type de zonage dans le PLU, la collectivité a la possibilité de classer un territoire pour la création ou la protection de boisements ou d'espaces verts². Le classement entraîne d'une part une interdiction, pour le propriétaire, de changer l'affectation du sol si elle est de nature à compromettre les boisements et, d'autre part un régime de déclaration pour les coupes ou abattages d'arbres. Dans tous les cas, le boisement peut s'avérer être un outil intéressant dans les périmètres de protection et en particulier dans le cadre des mesures compensatoires. Pourtant, alors que les financeurs encourageaient le boisement il y a encore une dizaine d'années, ils privilégient aujourd'hui les parcelles de fauche.

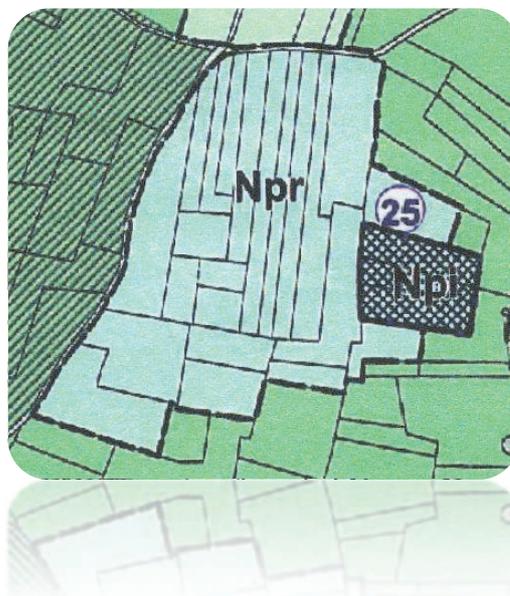
Ces considérations impliquent la mise en œuvre de véritables stratégies politiques de conservation des espaces agricoles et des périmètres de protection à travers le zonage du PLU en particulier.

Remarques sur le zonage spécifique aux périmètres de protection

L'objectif est de traduire les prescriptions réglementaires de la déclaration d'utilité publique dans un zonage particulier, avec un règlement distinct. Mais, compte-tenu de la complexité et de la longueur des mises à jour des PLU, les préoccupations ne sont pas forcément prises en compte. Des changements dans le zonage sont alors réalisés à l'occasion d'une révision ou modification des PLU, mais pas spécialement pour la prise en compte de la problématique. L'examen d'un certain nombre de PLU dans les départements de la grande couronne (communes concernées par un captage "Grenelle") vérifie cette assertion, puisqu'on n'observe ni zonage spécifique, ni prescription particulière dans les règlements. En pratique, les gestionnaires usent

Figure 8 : Zonage spécifique aux périmètres de protection

SOURCE : Fiche méthodologique pour l'élaboration des PLU, département de l'Isère, 2008



¹ Fiche méthodologique pour l'élaboration des PLU, services de l'État pour le département de l'Isère, 2008

² Article L130-1 du Code de l'Urbanisme

notamment de moyens détournés pour limiter les constructions dans les périmètres de protection : système d'assainissement individuel interdit dans des zones reculées, par exemple.

Perspectives

D'abord en ce qui concerne la protection de la ressource, un projet intitulé « démarche SCOT-Grenelle » est en cours de réalisation sur le territoire français. Douze SCOT, dont deux en Île-de-France¹ sont concernés. Il s'agit de prendre en compte les objectifs fixés par le Grenelle au sein des documents d'urbanisme. Le SCOT de l'agglomération de Cergy Pontoise, approuvé le 29 mars 2011, consacre une partie à la protection des captages en précisant notamment que les périmètres doivent faire l'objet d'un zonage spécifique dans le PLU. Il met en évidence les risques encourus par l'urbanisation, en revanche il n'aborde pas la question des pollutions d'origine agricole.

À l'heure actuelle, les documents qui font effets de la prise en compte de la protection de la ressource font référence à la protection au travers des périmètres. À l'avenir, il faudra aussi prendre en compte les mesures dans les aires d'alimentation, et en particulier les arrêtés ZSCE.

CONCLUSION DE LA DEUXIÈME PARTIE

La maîtrise de l'usage du sol est ainsi conditionnée à la mise en place d'outils règlementaires et volontaires. Mais les dispositifs ne semblent pas forcément efficaces et pérennes. En outre, il existe des incertitudes quant aux nouvelles politiques agricoles qui pourraient bien remettre en cause les conditions dans lesquelles les changements de pratiques sont rémunérés.

Pour répondre aux limites de la maîtrise de l'usage du sol, l'acquisition en propriété apparait comme un outil intéressant.

¹ SCOT « Marne, Brosse et Gondoire » en Seine-et-Marne et SCOT de l'agglomération de Cergy-Pontoise dans le Val d'Oise

TROISIÈME PARTIE

... À L'ACQUISITION DU DROIT DE PROPRIÉTÉ

En 2006, l'annonce d'aides financières accordées par l'Agence de l'Eau¹ pour l'acquisition foncière provoque un véritable tollé au sein de la profession agricole : « *l'agriculture n'est pas à vendre* » écrit Christophe Hillairet, président de la Chambre d'Agriculture d'Île-de-France². Les réticences des représentants de la profession vis-à-vis de ce genre de mesures sont fortes. Pourtant, l'acquisition autour des captages n'implique pas forcément la disparition de l'activité agricole, comme l'illustre l'usage du bail environnemental.

Les dispositifs de maîtrise de l'usage du sol, présentés en deuxième partie, peuvent s'avérer limités pour une gestion à la fois efficace et pérenne. Pour y remédier, l'acquisition en pleine propriété du sol peut-être une solution.

Il s'agit ainsi, d'une part, d'analyser les outils d'intervention autour de l'acquisition foncière, mobilisables dans les périmètres de protection et aires d'alimentation. Puis, à partir des expériences menées en Île-de-France, on tente de comprendre les blocages à ce type d'actions et on met en perspective les leviers d'intervention.

I. LES OUTILS D'INTERVENTION FONCIÈRE

1. ANTICIPER L'ACQUISITION

Plusieurs instruments permettent de préparer l'acquisition foncière : le plan local d'urbanisme et la veille foncière de la SAFER.

1.1. LES DISPOSITIFS OPÉRATIONNELS DU PLU

Les documents locaux d'urbanisme possèdent un atout majeur vis-à-vis de la maîtrise du foncier local : ils permettent d'anticiper les acquisitions. Au travers du plan local d'urbanisme, les élus disposent de deux instruments de prérogatives de puissance publique : l'emplacement réservé et le droit de préemption urbain.

¹ Aides financières accordées par l'Agence dans le cadre de son 9ème programme

² Lettre d'information de la Chambre d'Agriculture d'Île-de-France n°31, 2006

Issu de l'article L123-18 du CU, l'emplacement réservé peut bénéficier à une collectivité publique ou bien à un organisme chargé de la gestion d'une activité de service public (établissement public par exemple) qui souhaite se réserver des terrains pour ensuite les acquérir, éventuellement dans les périmètres de protection des captages. La loi indique que les terrains délimités doivent être destinés à recevoir des voies publiques, grands équipements d'infra structure, installations d'intérêt général, espaces verts ouverts au public.

Un emplacement réservé offre en outre l'avantage de stopper l'urbanisation au sein de son périmètre. La question que l'on peut se poser concerne la délimitation de cet emplacement réservé : quelle est la surface susceptible d'être mobilisée par la commune ? L'ensemble du périmètre rapproché est-il concerné ou bien simplement le périmètre immédiat ? Le juge administratif reste maître pour évaluer le caractère disproportionné de l'intérêt général.

Le droit de préemption urbain est à la fois un outil d'anticipation et un instrument d'acquisition, aussi sa mise en œuvre est précisée en partie 2 (cf. Les instruments d'acquisition au service de la protection).

*Dispositif mis en œuvre unilatéralement par la commune ou un établissement public, l'**emplacement réservé** impose des servitudes qui peuvent se traduire par l'inconstructibilité d'un terrain nu. En contrepartie, le propriétaire dispose d'un droit de délaissement c'est-à-dire la possibilité de mettre en demeure la commune d'acquiescer le bien ou de lever l'emplacement réservé dans le délai d'un an (15 mois en cas de*

1.2. OBSERVATION FONCIÈRE : LE RÔLE DES SAFER

L'observation du marché joue également un rôle essentiel pour la maîtrise foncière d'un territoire. Les communes ne disposent cependant pas directement d'outils en la matière, mais elles peuvent en revanche faire appel aux sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER) pour surveiller les mouvements fonciers à leur place.

*Les **SAFER**, sociétés à but non lucratif créées dans les années 60, sont considérées comme les opérateurs fonciers privilégiés du monde rural. À l'origine, leurs activités intéressent principalement le milieu agricole, mais au fil des lois et de l'évolution du paysage rural, les SAFER ont vu leurs missions élargies aux domaines de la protection de la nature et de l'environnement et du concours technique aux collectivités¹.*

La mission environnementale de la SAFER est plus particulièrement précisée avec la loi de 2005 sur le développement des territoires ruraux : « Elles concourent à la diversité des paysages, à la protection des ressources naturelles et au maintien de la diversité biologique ».

L'intervention des SAFER pour la protection de la ressource en eau est donc tout à fait légitime puisqu'elle se place au carrefour des missions qui lui sont confiées. De surcroît, les SAFER sont amenées à utiliser toute la panoplie d'outils à leur disposition : études foncières, acquisitions, rétrocessions ou gestions.

Au niveau du bassin Seine-Normandie, une convention cadre a été signée entre l'Agence de l'Eau et la Fédération Nationale des SAFER. Elle a pour objet d'encadrer l'intervention des sociétés régionales en

proposant une convention type SAFER-collectivités. En Île-de-France, cette dernière n'est toutefois pas utilisée.

La SAFER Île-de-France, compte-tenu du contexte régional, n'a pas exactement le même fonctionnement que les autres SAFER. Emprise aux visées spéculatives et à la consommation toujours plus élevée d'espaces, la région a vu ses terres agricoles se réduire d'années en années. La SAFER s'est adaptée à cette situation en développant davantage son pôle d'appui technique aux collectivités. Paradoxalement, on observe une faible mobilisation de la SAFER autour de la problématique des captages en Île-de-France.

Seuls deux établissements publics ont passé une convention avec la SAFER Île-de-France qui vise spécifiquement la protection des captages : la Communauté d'Agglomération de Mantes en Yvelines (captages de Saint-Martin-la-Garenne) et le syndicat d'alimentation en eau potable d'Angervilliers en Essonne (captages de Saint-Maurice-Montcouronne). Concrètement, la SAFER réalise un diagnostic foncier préalable des exploitants dans les périmètres de protection et à l'extérieur, afin de connaître les préoccupations de chacun et de déterminer la position des stocks. Puis, elle assure la veille foncière des terres dans un périmètre plus restreint (périmètre de protection rapproché dans les cas ci-dessus), c'est-à-dire qu'elle suit tous les mouvements fonciers du territoire. Lorsque des terres se libèrent, elles sont acquises par voie à l'amiable ou par voie de préemption et font l'objet d'une convention de stockage, avant échanges.

Le peu d'expérience en Île-de-France a plusieurs origines. La première raison que l'on peut mettre en exergue est la pression de la profession agricole, réticente aux actions foncières autour des captages. Ensuite, l'absence de demande émanant des porteurs de projets est également une des explications, bien que liée à la première. Enfin, dans une moindre mesure, une raison interne au fonctionnement des SAFER, non spécifique à la SAFER Île-de-France, explique cette faible mobilisation : il s'agit de la nécessité pour les SAFER, sociétés à but non lucratif, de s'autofinancer. Le coût d'intervention peut apparaître comme un frein pour les collectivités, lorsque la veille foncière est seulement subventionnée à 70% dans le bassin Seine-Normandie¹.

Les outils d'anticipation à l'acquisition, multiples, laissent finalement peu de marges de manœuvre aux gestionnaires des captages : les instruments du PLU, d'une part, restent réservés aux communes supportant le captage et l'intervention de la SAFER, d'autre part, implique un coût financier supplémentaire. En outre, les instruments ne peuvent être mis en œuvre que dans des contextes très spécifiques.

¹ Doctrine de l'Agence de l'eau Seine Normandie sur l'utilisation de l'outil foncier pour la préservation de la qualité des ressources en eau potable

2. LES INSTRUMENTS D'ACQUISITION

L'acquisition du droit de propriété est le préalable à la maîtrise globale de l'usage du sol.

Obligation réglementaire dans le périmètre immédiat depuis 1964¹, l'acquisition foncière reste un choix stratégique de la collectivité ou l'établissement qui en use dans le périmètre rapproché ou bien l'aire d'alimentation d'un captage.

Le 7^{ème} programme de l'Agence de l'Eau (1997-2002), qui prévoit une aide à l'acquisition des périmètres immédiats, est à l'origine de la possibilité d'action foncière dans le bassin Seine-Normandie. Au fur et à mesure, l'aide est progressivement élargie aux périmètres rapprochés puis aux zones les plus vulnérables des aires d'alimentation des captages désignées dans le SDAGE (9^{ème} programme de l'AESN 2007-2012). Compte-tenu de l'urgence d'intervenir autour des captages "Grenelle"², les subventions sont majorées sur ces territoires : l'aide est fixée à 60% (40% d'avance) pour les captages "Grenelle" et à 40% (60% d'avance) pour les autres captages du SDAGE. En outre, l'Agence de l'Eau prévoit des financements hors aire d'alimentation pour la réalisation d'échanges. Les politiques départementales en matière d'eau potable sont quant à elles assez disparates en région Île-de-France. Selon les départements, les acquisitions sont subventionnées dans l'ensemble des périmètres et dans l'aire d'alimentation (Essonne), partiellement (Val d'Oise) ou encore pas du tout (Yvelines et Seine-et-Marne).

À l'heure actuelle, deux cas de figure sont donc envisageables :

- ✓ Des acquisitions dans le périmètre rapproché ou dans les zones vulnérables de l'aire d'alimentation qui vont permettre de mettre en œuvre directement les mesures de protection.
- ✓ Des acquisitions hors périmètre rapproché ou zones vulnérables, voire hors aire d'alimentation qui vont constituer une réserve foncière pour envisager ensuite des échanges.

Pour ce faire, les acteurs de la protection disposent d'une panoplie d'outils.

2.1. LA VOIE AMIABLE

L'acquisition amiable constitue la forme la plus répandue de mode d'accès au foncier. Elle est ouverte à tous, à condition de réunir les règles légales en matière de contrat de vente. L'aliénation volontaire lors du départ en retraite d'un exploitant agricole est le cas le plus courant mais les occasions peuvent également naître d'une restriction de l'usage du sol. La Communauté d'Agglomération Seine-Eure, par exemple, a pu acquérir environ 90 ha suite à l'édition d'un plan de prévention du risque inondation rendant les terrains inconstructibles. Certains gestionnaires ont aussi recours à la publicité locale pour l'acquisition de terrains (acquisition de 15 ha dans l'aire d'alimentation du captage d'Époux-Bézu dans l'Aisne).

Les SAFER ont également la possibilité d'acquérir des terres librement mises en vente par leur propriétaire. Sur demande du maître d'ouvrage, elles peuvent acquérir des terres pour le compte d'un tiers ou bien pour leur propre compte dans le but de les rétrocéder.

¹ Article L1321-2 du Code de la Santé Publique

² Mise en œuvre de plans d'action d'ici 2012

Lorsque le bien est loué

En vertu de l'article 1743 du Code Civil, le preneur qui bénéficie « *d'un bail authentique ou dont la date est certaine* » ne peut pas être expulsé du terrain loué. Ainsi, la collectivité qui acquiert un terrain devrait en principe attendre l'expiration du bail pour gérer les terres comme elle l'entend. Toutefois, l'article L415-11 du Code Rural vient préciser que le bail peut être résilié à tout moment pour la réalisation d'un projet d'utilité publique.

En dehors des périmètres de protection, l'acquéreur peut donc être confronté à un fermier titulaire d'un bail solide. Or, le contexte devient délicat à partir du moment où l'Agence de l'Eau conditionne ses aides financières à l'acquisition, à la mise en place d'une gestion adaptée dans un délai imparti de deux ans. Le gestionnaire ne dispose alors pas d'instruments légaux pour évincer l'exploitant avant la fin du bail ou bien pour le contraindre à une agriculture plus respectueuse de la ressource en eau ; aussi, il peut se voir menacé de la suppression de ses aides.

Note sur l'acquisition des biens sans maître

Les biens sans maîtres¹ sont les biens issus d'une succession ouverte depuis plus de trente ans qui ne laisse aucun héritier et les immeubles qui n'ont pas de propriétaire connu et dont la taxe n'a pas été réglée depuis plus de trois ans. En 2004, le régime d'attribution des biens sans maître a été modifié, au bénéfice des communes. Auparavant les biens sans maître entraient automatiquement dans le domaine privé de l'État après enquête pour retrouver le propriétaire. À présent « *les biens sans maître appartiennent à la commune sur le territoire de laquelle ils sont situés* »². Si la commune renonce à son droit, la propriété des biens revient à l'État.

Les communes pourraient donc mettre en marche la procédure d'acquisition des biens sans maître afin d'enrichir leurs réserves foncières. Toutefois, le mécanisme est long. En plus, la pression foncière et le morcellement sont tels, en Île-de-France, que la disponibilité des terres est limitée.

2.2. MISE EN ŒUVRE DES DROITS DE PRÉEMPTION

Le droit de préemption peut être mis en œuvre dans des zones d'action définies dans les documents d'urbanisme.

2.2.1. Prérogative de la commune

La loi du 9 août 2004 est venue étendre le champ d'application du droit de préemption urbain des communes. Avant 2004, il pouvait s'appliquer seulement dans les zones urbaines, les zones d'urbanisation future, les périmètres définis par un plan de prévention des risques technologiques, les zones soumises à servitudes (zones humides...), les parties du territoire couvert par un plan de sauvegarde et mise en valeur. L'article relatif au droit de

Le droit de préemption (DPU) permet à son titulaire d'acquérir en priorité des biens librement mis en vente dans des zones d'action définies. Pour préempter, la commune doit avoir volontairement instauré le DPU lors de l'élaboration ou de la révision du PLU et sa mise en œuvre est conditionnée à la décision de vendre du propriétaire.

¹ Article L1123-1 du code général de la propriété des personnes publiques

² Loi du 13 août 2004, relative aux libertés et responsabilités locales (modifie l'article 713 du Code Civil)

préemption urbain dans la loi relative à la politique de santé publique¹ complète le dispositif en indiquant que les communes dotées d'un plan d'occupation des sols ou plan local d'urbanisme peuvent disposer d'un droit de préemption **dans les périmètres rapprochés des captages**.

Limites :

- ✓ Le droit de préemption est ainsi limité aux périmètres rapprochés (implicitement immédiats) en zone agricole ou naturelle ; l'acquisition par préemption de la commune n'est donc pas envisageable dans les zones vulnérables, à l'échelle plus large de l'aire d'alimentation.
- ✓ Le droit de préemption est mis en œuvre par une commune ou bien un établissement public par délégation², sur son territoire. La commune gestionnaire d'un captage sur une commune voisine ne peut pas l'instaurer.

2.2.2. La préemption « environnementale » de la SAFER

Pour palier à ces limites, la SAFER apparaît comme un acteur efficace. Elle peut en effet, elle aussi, utiliser son droit de préemption afin d'acquérir des biens en priorité mais dans des zones plus vastes et dans l'optique de la rétrocession.

Le droit de préemption de la SAFER est encadré. L'article L143-2 du Code Rural fixe les objectifs qui permettent son exercice. Avant les années 90, ils sont principalement de nature agricole. Mais la nouvelle mission de protection de l'environnement allouée aux SAFER a initié une révision des objectifs. Depuis 1999, la loi d'orientation agricole autorise donc la préemption pour les « *projets de mise en valeur des paysages et de protection de l'environnement approuvés par l'État ou les collectivités et leurs établissements publics* ».

La SAFER bénéficie d'un avantage non négligeable qui est d'avoir un large aperçu du foncier disponible : elle est en effet informée par les notaires de tous projets de cession à titre onéreux. Le notaire chargé de l'aliénation fait parvenir une déclaration d'intention d'aliéner à la SAFER qui doit se prononcer sur sa volonté de préempter dans un délai de deux mois avant la date prévue pour la cession.

Limites :

- ✓ Le droit de préemption de la SAFER reste toutefois limité puisqu'il se place après ceux de l'État, la collectivité et du fermier³.
- ✓ En outre, faire appel à la SAFER implique des frais supplémentaires (rémunération de la société) que les collectivités ou établissements publics ne sont pas forcément prêts à mettre en œuvre.

2.3. LE RECOURS À L'EXPROPRIATION

L'usage de l'expropriation dans les périmètres de protection des captages n'est pas expressément prévu par les textes. L'outil permet d'obliger un propriétaire à céder son terrain, moyennant une indemnité juste et préalable et dans un but d'utilité publique. Il est mis en œuvre en cas d'échec de la négociation amiable.

¹ Article L211-1 du Code de l'Urbanisme

² Article L213-3 Code de l'Urbanisme

³ Article L143-6 du Code Rural et de la Pêche Maritime

La qualification d'utilité publique implique que l'expropriation peut être envisagée sur l'ensemble des périmètres de protection si l'acquisition est jugée indispensable¹, bien que seul le périmètre immédiat doive être acquis par la collectivité². Le juge administratif est maître pour mesurer le bilan coût/avantage de l'opération projetée. La jurisprudence considère que l'utilité publique est indispensable dès lors qu'elle permet d'empêcher la pollution de la ressource³. Toutefois, dans la pratique, on estime que seuls 10% des périmètres définis dans les déclarations d'utilité publique sont expropriés (HUSS, 1989), ce qui correspond approximativement au périmètre immédiat.

Dans le cadre de l'enquête réalisée en Île-de-France, aucun cas d'acquisitions par voie d'expropriation n'a été constaté. La menace potentielle d'expropriation, induite par l'utilité publique, semble demeurer suffisante pour contraindre le propriétaire à vendre à l'amiable.

2.4. SYNTHÈSE SUR LES MODES D'ACQUISITION

Figure 9 : Les modes d'acquisition foncière

	Acquisition amiable	Droit de préemption urbain	Droit de préemption SAFER	Expropriation
Champs d'application	Partout	Périmètre rapproché <i>Si volontairement instauré dans le PLU</i>	Partout <i>Si objectif de protection de l'environnement</i>	Périmètres de protection
Acteur impliqué	Tous	Commune (ou intercommunalité par délégation) sur son territoire	SAFER	Titulaire de la procédure d'utilité publique

Ainsi, tous les acteurs de la protection n'ont pas recours aux mêmes outils, sur les mêmes territoires.

Le droit de préemption urbain apparaît comme l'outil le plus limité. Sur les aires d'alimentation des captages "Grenelle", en Île-de-France, les actions sont majoritairement portées par des collectivités locales ou des établissements publics, mais les zones de captages ne font pas forcément incluses dans les périmètres d'intervention des communes ou établissements publics.

3. LA DESTINATION DES BIENS ACQUIS

Après avoir acquis des terrains, la commune ou la SAFER doit faire un choix quant à leur destination. D'une part, elle peut décider de conserver les biens et d'assurer leur gestion (mise en herbe, bail environnemental), d'autre part elle peut faire le choix de rétrocéder les terres à des propriétaires privés.

¹ CE 13 décembre 1967, Ville de Dreux

² Article L1321-2 du Code de la Santé Publique

³ CAA Lyon, 7 décembre 1999, M. Rivet

3.1. LA GESTION PAR BAUX ENVIRONNEMENTAUX

La possibilité d'utiliser le bail environnemental afin de protéger la ressource en eau est une orientation évoquée dans le Code de la Santé Publique : « *les collectivités publiques qui ont acquis des terrains situés à l'intérieur des périmètres de protection rapprochée [...] peuvent, lors de l'instauration ou du renouvellement des baux ruraux [...] portant sur ces terrains, prescrire au preneur des modes d'utilisation du sol afin de préserver la qualité de la ressource en eau* »¹. Ne sont toutefois concernés que les périmètres rapprochés.

Le bail rural environnemental est prévu par la loi d'orientation agricole de 2006² et retranscrit à l'article L411-27 du Code Rural. Il ne s'agit pas d'une nouvelle forme de bail mais d'un bail rural comportant des clauses environnementales. Le bail environnemental est ainsi soumis au statut du fermage, au même titre que le bail rural classique. Ses spécificités tiennent de son champ d'application, des clauses qui peuvent être insérées, du motif de résiliation qui peut être évoqué et de la possibilité de déroger en ce qui concerne le prix.

3.1.1. Champs d'application

Le bail rural environnemental peut être utilisé dans deux situations (non cumulatives) :

- **lorsque le bailleur** est une personne morale de droit public, une association agréée de protection de l'environnement, une personne morale agréée « entreprise solidaire », une fondation reconnue d'utilité publique ou un fonds de dotation.
- **lorsque la parcelle** est située dans une zone à enjeu environnemental (périmètre de protection des captages notamment). (cf. **annexe 8** : zones à enjeu environnemental).
Dans le cas d'un bail en zone à enjeu environnemental, les clauses qui sont insérées doivent être conformes au document de gestion officielle de ces zones.

Figure 10 : Champs d'application du bail environnemental

	Bailleur public	Bailleur privé
HORS zone à enjeu environnemental <i>ex. Aire d'alimentation</i>	Possible	Impossible
EN zone à enjeu environnemental <i>ex. Périmètres de protection</i>	Possible	Possible

Interprétation du champ d'application

En proposant aux personnes publiques de conclure des baux ruraux environnementaux sur l'ensemble des terres agricoles, le législateur a souhaité promouvoir les contrats entre public et privé et mettre en évidence le rôle des pouvoirs publics dans la préservation de l'environnement.

¹ Article L1321-2 du Code de la Santé Publique

² Article 76 de la Loi d'Orientation Agricole de 2006

Ensuite, les bailleurs privés peuvent passer des baux environnementaux mais ils ne bénéficient pas d'un statut très favorable. En outre, aucune mesure incitative n'a été élaborée pour les motiver. Aussi, le dispositif repose entièrement sur du volontariat.

Puis, le seul article faisant référence à la problématique « eau » est le L1321-2 du Code de la Santé Publique, relatif aux périmètres de protection des captages. L'aire d'alimentation ne constitue donc pas une zone à enjeu environnemental. Ainsi, seuls les bailleurs publics pourront contractualiser sur les aires d'alimentation. Une évolution législative est sans doute à prévoir de ce point de vue là.

Enfin, la liberté du bailleur public est limitée par l'article L411-15 du Code Rural : « *Quel que soit le mode de conclusion du bail, une priorité est réservée aux exploitants qui réalisent une installation en bénéficiant de la dotation d'installation aux jeunes agriculteurs ou, à défaut, aux exploitants de la commune répondant aux conditions de capacité professionnelle et de superficie [...]* ». Il s'agit donc pour le juge d'arbitrer entre :

- La priorité au titre du L411-15 du Code Rural : dotation d'installation aux jeunes agriculteurs
- La priorité au titre de l'article 27 de la loi Grenelle 1 : installation d'un agriculteur bio dans un périmètre de protection

3.1.2. Caractéristiques du bail

Des pratiques culturelles plus respectueuses de l'environnement

Les pratiques culturelles, qui peuvent faire l'objet de clauses, sont précisées dans le décret du 8 mars 2007 (cf. *annexe 9 : pratiques culturelles du bail environnemental*). Elles varient du « *non-retournement des prairies* » à « *la limitation des apports en fertilisants* », jusqu'à « *la conduite de cultures suivant le cahier des charges de l'agriculture biologique* ». Elles ne peuvent être insérées qu'à la conclusion du bail ou à son renouvellement.

La particularité du bail rural environnemental tient au fait que la résiliation ou l'opposition au renouvellement est possible en cas de non-respect des clauses et qu'inversement, le bail ne peut être résilié pour le motif que des pratiques environnementales ont été mises en œuvre. Cette spécificité marque un profond changement dans le cadre d'une politique plus respectueuse de l'environnement. Auparavant, un fermier pouvait être évincé pour le motif qu'il menait des pratiques plus respectueuses de l'environnement, susceptibles de caractériser une « mauvaise exploitation du fonds » du point de vue du bailleur.

Le prix du bail

Afin de compenser les clauses, le bailleur en accord avec le fermier peut prévoir une réduction du fermage. Le Code Rural précise en effet que le minima prévu ne s'applique pas lorsque des clauses environnementales sont intégrées au bail¹. La gratuité est cependant a priori interdite : « *toute mise à disposition à titre onéreux d'un immeuble à usage agricole en vue de l'exploiter* » est soumise au statut du fermage. Une mise à disposition gratuite constitue en fait un prêt à usage. En réalité, la problématique du prix est bien plus complexe que la simple théorie : convoitise du bien, durée du bail ou encore pression foncière jouent notamment un rôle prépondérant dans son établissement. Les enjeux autour du prix sont de plusieurs ordres : un fermage élevé peut impliquer que peu d'exploitants soient candidats et, à l'opposé, un prix minime peut freiner les gestionnaires.

¹ Article L411-1 du Code Rural et de la Pêche Maritime

Vis-à-vis du bailleur, il y a possibilité d'exonérations fiscales, mais celles-ci ne sont pas la conséquence directe du bail environnemental. Elles concernent les taxes foncières sur les propriétés non bâties des terrains agricoles exploités en agriculture biologique ou encore les terres situées en zone humide et zone Natura 2000¹.

3.1.3. Le bail environnemental en région Île-de-France

En Île-de-France, le bail environnemental est à l'heure actuelle peu utilisé dans les périmètres de protection des captages ou aires d'alimentation. Mon enquête en région laisse apparaître que seules l'Agence des Espaces Verts (AEV) et la Lyonnaise des Eaux ont recours à cet outil (dans la région de Flins-sur-Seine/Aubergenville), pour la culture des terres selon le cahier des charges de l'agriculture biologique. Une des raisons qui peut expliquer le peu d'expérience vient d'une opposition des Chambres d'Agriculture à son utilisation. Les représentants de la profession agricole considèrent que le bail environnemental n'offre pas de statut favorable pour les exploitants agricoles.

L'opération très médiatisée d'acquisition par l'AEV sur le site du projet de circuit automobile, entre les Mureaux et Flins-sur-Seine, illustre ce conflit. Fin 2010, en cohérence avec le plan bio de la région², l'Agence des Espaces Verts a acheté des terrains pour installer un exploitant en agriculture biologique. La rétrocession à l'AEV par la SAFER a été l'objet de vives oppositions entre l'Agence, favorable au bail environnemental et la Chambre d'Agriculture, défavorable : un indice fort de l'antagonisme entre activité agricole et protection de l'environnement. La décision de rétrocession par la SAFER est en effet dictée par le Comité Technique Départemental³, qui comprend notamment les représentants de la profession agricole.

En outre, le bail conclu par l'AEV illustre les questionnements liés au prix. Il inclut en effet des clauses (agriculture bio sous peine de résiliation du bail), en revanche le fermage n'a pas été revu à la baisse.

Le bail environnemental est donc un dispositif intéressant dans le cadre du maintien de l'activité agricole, compte-tenu notamment de sa durée et du droit de préemption sur le bien pris en bail, accordé au fermier. Il permet, en outre, à la puissance publique de participer au développement de l'agriculture biologique.

Mais il s'agit toutefois d'un outil jeune qui n'a pas encore fait l'objet de jurisprudence, ce qui limite grandement son étude.

3.2. LE CONTRÔLE DES ACQUISITIONS

Lorsqu'ils réalisent des acquisitions, les gestionnaires de captages ont plusieurs solutions : soit ils conservent les terres et assurent leur gestion (par la mise en bail par exemple), soit ils les rétrocèdent à des propriétaires-exploitants.

Dans les deux cas, plusieurs outils permettent de pérenniser la protection : d'une part le cahier des charges de la SAFER et le droit de regard sur les biens qu'elle rétrocède lorsque celle-ci intervient ; ensuite, la durée minimale de conservation des terres, une contrainte imposée par l'Agence de l'Eau.

¹ Article 1395 du Code Général des Impôts

² Plan Bio d'Ile de France : « Aider les collectivités pour l'acquisition des terres en zone périurbaine dans l'optique d'une mise à disposition d'agriculteurs Bio via des baux ruraux environnementaux »

³ Le Comité Technique Départemental : organe de décision de la SAFER

3.2.1. Cahier des charges et droit de regard SAFER

Lorsqu'elle décide de rétrocéder des biens, la SAFER réalise un appel à candidature, puis le choix est soumis à l'avis du Comité Technique Départemental et l'accord des commissaires du gouvernement. Puis, la décision finale est prise par le Conseil d'Administration des SAFER qui valide ou non l'avis du Comité Technique.

En Île-de-France, ces deux organes de décision ne comprennent pas de représentants d'associations environnementales alors que la protection de l'environnement est une des trois missions phares de la SAFER. D'où une influence forte de la profession agricole (cf. utilisation du bail environnemental). En matière de représentants de l'environnement, il n'y a en effet pas, à l'heure actuelle, d'obligation juridique. Toutefois, un décret en cours d'étude au Conseil d'Etat propose de modifier la composition des Conseils d'Administration pour y inclure des associations agréées de protection de l'environnement¹.

*Le **Comité Technique Départemental** se compose d'organisations agricoles, de représentants des collectivités et de représentants de l'État.*

*Le **Conseil d'Administration**, quant à lui, est un organe régional. Depuis la loi de 2005 sur le développement des territoires ruraux, la représentation des collectivités s'est accentuée au sein de ce dernier¹.*

Lors de la rétrocession, la SAFER impose à l'acquéreur un cahier des charges qui a pour objet le maintien de l'usage agricole, la sauvegarde du caractère forestier ou bien encore la conservation de la qualité environnementale. L'agriculture bio peut également en faire partie du cahier des charges. Le cahier des charges doit être respecté par l'acquéreur pendant au moins dix ans, voire quinze ans lorsque les prescriptions sont de nature environnementale.

L'avantage de cet outil unique est de pouvoir instaurer des contraintes environnementales à n'importe quel acquéreur et éventuellement d'annuler la rétrocession en cas de manquement à ses obligations. Le contrôle des clauses n'est pas simple à mettre en œuvre, mais en pratique les candidats malheureux à la rétrocession ne manquent pas de surveiller la légitimité des réalisations de leurs concurrents. Du point de vue de la collectivité, le cahier des charges permet d'instaurer des pratiques agricoles sur un terrain sans en devenir propriétaire (volonté du syndicat dans le périmètre rapproché de Saint-Maurice-Montcouronne).

3.2.2. Un dispositif de l'Agence de l'Eau : durée minimale de conservation des terres

L'Agence de l'Eau Seine Normandie intervient pour subventionner les acquisitions foncières dans les périmètres rapprochés ou les zones les plus vulnérables. Afin de pérenniser les actions entreprises, elle impose à la collectivité de conserver les terres acquises pendant une durée minimale de vingt ans.

Cette obligation vise à dissuader les collectivités d'acquérir les terres pour ensuite les rétrocéder à des fins onéreuses. En outre, l'Agence de l'Eau impose aux collectivités une gestion des biens « à très bas niveau d'intrant » dans les deux ans qui suivent l'acquisition.

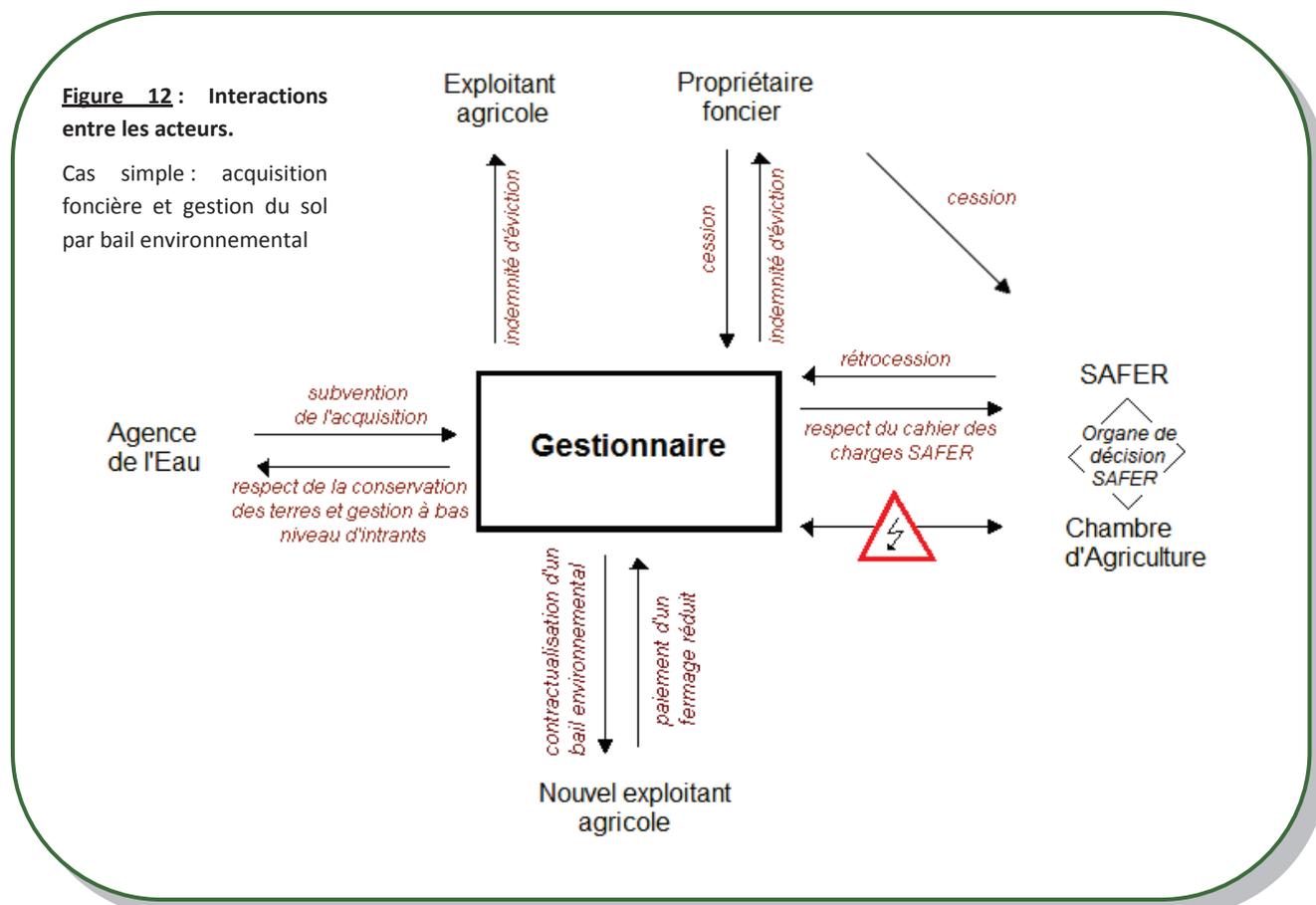
¹ SOURCE : FNSAFER

3.3. SYNTHÈSE SUR LA DESTINATION DES BIENS

Figure 11 : Outils de gestion des terres acquises

	Bail rural environnemental	Cahier des charges SAFER	Obligations de l'AESN
Durée	9 ans	15 ans	20 ans
Champs d'application	<i>Bailleur public</i> : partout <i>Bailleur privé</i> : périmètres de protection	Partout	Périmètres rapprochés et zones les plus vulnérables de l'aire d'alimentation
Mode de gestion	Du non-retournement des prairies à la conduite selon cahier des charges de l'agriculture biologique (décret du 8 mars 2007)	Aucune prescription jusqu'à la conduite des cultures selon le cahier des charges de l'agriculture biologique	Gestion à « très bas niveau d'intrant »

Ces trois outils de gestion, complémentaires, peuvent être utilisés simultanément afin d'optimiser la protection. Le schéma ci-dessous décrit les interactions entre tous les acteurs, dans un cas simple.



Un problème qui se pose, sur les territoires à enjeux, concerne la combinaison entre les précédents outils, liés à l'acquisition foncière, et des outils de maîtrise de l'usage du sol, type mesures agro-environnementales. Du point de vue de l'Agence de l'Eau, cette combinaison représente un double coût à l'effet pourtant unique sur la ressource en eau. Le cumul des méthodes peut alors présenter un double avantage à l'exploitant agricole ou au gestionnaire du captage, selon que le loyer du bail ait été revu ou non à la baisse. Finalement, à l'heure actuelle, on observe que la plupart des gestionnaires ont recours à l'une ou l'autre des méthodes, mais pas aux deux outils simultanément. Pourtant, il s'agit d'envisager la complémentarité des deux dispositifs et non leur concurrence (PIVOT, AZNAR, 2000).

En outre, en dehors de la déclaration d'utilité publique, il n'y a aucun dispositif réglementaire qui permet de contraindre une collectivité ou un établissement public, propriétaire dans les périmètres de protection, à gérer d'une manière particulière les terres qu'elle a acquies. Dans le Val d'Oise, le syndicat intercommunal d'exploitation des champs captants d'Asnières-sur-Oise a ainsi réalisé plusieurs acquisitions dans le périmètre rapproché des captages, il y a plusieurs dizaines d'années, mais elles ne font l'objet d'aucune gestion spécifique.

Après une étude approfondie des outils d'intervention, il s'agit de s'intéresser à la mise en œuvre concrète des stratégies de maîtrise foncière des gestionnaires, à travers l'expérience de l'Île-de-France.

II. MAÎTRISE FONCIÈRE EN ÎLE-DE-FRANCE : ANALYSE DES EXPÉRIENCES

Les enquêtes réalisées en Île-de-France montrent que le contexte local, tant politique, qu'administratif, ou bien géographique, joue un rôle important dans la mise en œuvre d'actions foncières. Le manque d'expérience important en Île-de-France illustre les enjeux liés au foncier.

Il s'agit, dans un premier temps, de présenter et comparer les cas de maîtrise foncière recensés en région francilienne, puis, d'analyser les obstacles à ce genre d'opérations.

1. UNE SITUATION MITIGÉE

Les acquisitions présentées dans le tableau ci-dessous sont celles qui ont pu être répertoriées à partir de la liste des financements accordés par l'Agence de l'Eau Seine Normandie depuis 2000 et des enquêtes que j'ai réalisées auprès des maîtres d'ouvrages des études BAC "Grenelle". Il ne s'agit donc pas d'une liste exhaustive.

Figure 13 : Expériences de maîtrise foncière en Île-de-France

	Saint-Martin-la-Garenne (78)	Flins-sur-Seine/Les Mureaux (78)	Aubergenville (78)
Maître d'ouvrage	Communauté d'Agglomération de Mantes en Yvelines (CAMY)	Agence des Espaces Verts (AEV)	Lyonnaise des Eaux
Type	Établissement Public	Établissement Public	Entreprise privée de l'eau
Contexte	Captages de la CAMY, granulats, zone Natura2000 (intervention de l'AEV) Concentration en pesticides élevée Captage Grenelle	Captages de la Lyonnaise ; PRIF de l'AEV : territoire de la « Nouvelle France » ; Projet de circuit de Formule1 ; Opération d'intérêt Général « Seine Aval »	Captages de la Lyonnaise des Eaux.
Origine de la décision d'acquérir	Opportunités au cours des successions	Opportunité (rétrocession SAFER)	Opportunités au cours des successions
Localisation des acquisitions	Périmètre rapproché approximativement	Aire d'alimentation	Périmètre rapproché
Outils d'acquisition	Acquisitions amiables. Convention de veille foncière avec la SAFER.	Acquisition SAFER, appel à projet et rétrocession à l'AEV	Acquisitions amiables
Enjeux pour l'agriculture biologique	Potentialité de l'agriculture biologique à l'étude (suivi du Groupement des Agriculteurs Bio d'Île-de-France et grille d'analyse des territoires de la FNAB).	Agriculture biologique par le biais de baux environnementaux.	Agriculture biologique par le biais de baux environnementaux.

NB.

- En Essonne, le syndicat des eaux d'Angervilliers a pour projet d'acquérir des terres dans le périmètre rapproché, par le biais de la SAFER, pour ensuite les rétrocéder à des exploitants en agriculture biologique.
- Dans les Yvelines, l'Agence des Espaces Verts a également acquis des terres dans la « Plaine du Bout du Monde »

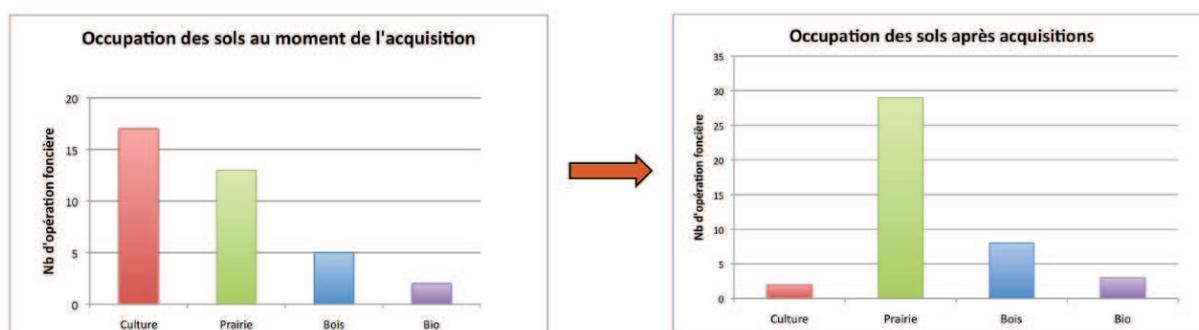
Les trois opérations décrites dans le tableau, ci-dessus, ont été menées dans les Yvelines, au sud du Parc Naturel Régional du Vexin français, dans une zone assez restreinte, sans que l'on puisse pour autant faire le lien entre chacune d'entre elles. Seul le site de Saint-Martin-la-Garenne est concerné par un captage Grenelle. Les acteurs impliqués dans les acquisitions ne sont pas forcément les gestionnaires des captages, puisque l'Agence des Espaces Verts, elle aussi, mène ce type d'actions.

La comparaison des expériences montre que la plupart des acquisitions ont pour origine un problème de pollution du captage couplé à des opportunités (successions en général). Ensuite, les parcelles acquises ne sont pas forcément initialement cultivées (parcelles de la CAMY) ; l'acquisition vise donc à la fois à lutter et à prévenir contre une occupation du sol polluante. Cela s'explique du fait que les terres ont été cédées volontairement par les propriétaires-exploitants. En outre, sur la plupart des parcelles acquises, l'activité agricole est maintenue par le biais des baux environnementaux.

Les exemples très minces et très localisés, en Île-de-France, ne permettent toutefois pas de tirer des conclusions générales sur les actions à mener. Une étude réalisée par l'Agence de l'Eau¹ à l'échelle du bassin s'est notamment intéressée à l'évolution de l'occupation du sol des acquisitions subventionnées dans les périmètres rapprochés.

Figure 14 : Occupation du sol avant et après acquisitions

SOURCE : Évaluation de la politique de l'Agence Seine Normandie en faveur de la maîtrise de la gestion des sols à long terme sur les bassins d'alimentation de captage en eaux souterraines, 2011



On constate que, après acquisition, les terres sont en grande majorité en herbe. En outre, la part des terrains exploitée en culture biologique augmente très peu. Ces chiffres tendent sans doute à nourrir l'argumentaire de la Chambre d'Agriculture, à savoir le fait que la maîtrise foncière se fait au détriment de l'activité agricole et ne favorise ni plus ni moins l'agriculture biologique.

Toutefois, on peut penser que ces résultats tendent à évoluer avec l'apparition du bail environnemental. Le dispositif est encore récent (2006) et avant sa création, les communes qui souhaitaient conserver les terres cultivées disposaient de peu d'outils pour obliger les exploitants à mener des pratiques plus contraignantes que les prescriptions réglementaires. La mise en herbe était ainsi privilégiée, le bail rural classique ne permettant pas d'évincer un exploitant pour non respect de certaines pratiques culturales. Certaines

¹ Évaluation de la politique de l'Agence Seine Normandie en faveur de la maîtrise de la gestion des sols à long terme sur les bassins d'alimentation de captage en eaux souterraines, 2011

collectivités ou établissements publics usaient alors d'outils précaires : prêts à usage ou encore mise à disposition gratuite (cas de Eau de Paris notamment).

D'autre part, l'analyse des acquisitions foncières subventionnées par l'Agence de l'Eau Seine Normandie sur l'ensemble du bassin montre que la plupart des achats sont réalisés par des établissements publics chargés de la distribution d'eau dans les grandes villes : Châlons-en-Champagne, Le Havre, Rennes, Reims ...

Mes enquêtes réalisées en Île-de-France n'offrent que peu de cas d'études en matière de maîtrise foncière sur les périmètres de protection et aires d'alimentation des captages. Elles permettent néanmoins d'analyser les blocages vis-à-vis de ce type de mesures préventives.

2. ÉCLAIRAGE SUR LES BLOCAGES, EN RÉGION ÎLE-DE-FRANCE

2.1. LA PRESSION FONCIÈRE AU CŒUR DU PROBLÈME

La région Île-de-France est soumise à une forte pression foncière, en particulier dans les zones périurbaines, confrontées à l'étalement urbain. La convoitise de ces espaces entraîne petit à petit le grignotage des terres agricoles.

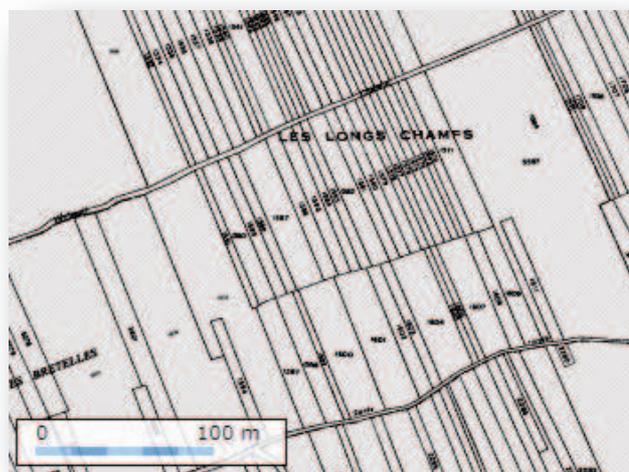
Un des signes de la pression qui s'exerce en Île-de-France réside dans la différence de prix pratiqués par les acquéreurs agricoles et non-agricoles. Le poids des acquéreurs non agricoles est considérable : en 2008, le prix est environ quinze fois supérieur hors cadre agricole, avec une forte tendance à l'augmentation ces dernières années (en 2000, il est seulement sept fois supérieur)¹. La tentation pour la commune d'ouvrir des zones à l'urbanisation et à l'industrie est donc forte. Or la sauvegarde du foncier agricole et naturel repose sur la volonté des élus. Le problème de la variation de prix entre espace périurbain et zone rurale se pose particulièrement à l'occasion des échanges parcellaires ou bien des remembrements, lorsqu'il s'agit de faire des stocks parcellaires. Il s'avère alors être un frein important à toutes ces opérations.

La disponibilité des terrains, quant à elle, est difficilement évaluable. Dans un contexte de pression foncière, le coût d'acquisition est en effet particulièrement élevé ce qui incite les propriétaires à davantage vendre.

D'autre part, la pression foncière participe au morcellement parcellaire. Or, le mitage rend les acquisitions plus complexes dans la mesure où les opérations font appel à une multitude de propriétaires sur des surfaces restreintes. De là, la mise en œuvre d'une stratégie de protection, par la maîtrise foncière, peut s'avérer très longue car

Figure 15 : Parcellaire rencontré dans le champ captant de Saint-Martin-la-Garenne

SOURCE : Géoportail



¹ SOURCE : SAFER Île-de-France, IAU, 2009

elle n'a de sens que sur un ensemble de parcelles. Autour de Saint-Martin-la-Garenne, notamment, le morcellement du territoire pose problème pour les acquisitions.

À l'opposé, le projet d'acquisitions foncières à Saint-Maurice-Montcouronne est complexifié par la présence de grandes propriétés en indivision, héritage des vastes domaines, autour de la forêt de Rambouillet.

En outre, la pression foncière accentue les conflits liés à l'usage du sol dans le sens où elle entraîne la présence d'acteurs aux intérêts divergents sur les mêmes territoires. Des modes d'occupation du sol très variés se côtoient sur des territoires restreints : agriculture, industries, infrastructures de transport, urbanisation... Le cas de Flins-sur-Seine/Aubergenville illustre bien le morcellement lié à une multiplicité des usages du sol. Le territoire comprend les usines Renault et fait l'objet de l'Opération d'Intérêt Général Seine Aval. De la même façon, Saint-Martin-la-Garenne est un site prioritaire pour plusieurs enjeux : granulats, Natura2000, eau, ce qui rend les acquisitions foncières plus compliquées.

Perspectives d'avenir :

- ✓ Depuis 1994, en Île-de-France, une étude menée conjointement par la SAFER et l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme (IAU) tente d'analyser l'ampleur de la pression foncière exercée dans la région. Afin de réaliser ce travail, les déclarations d'intention d'aliéner envoyées à la SAFER par les notaires ont été recensées. Cette étude paraît intéressante pour cibler les zones à enjeux.
- ✓ Des outils existent pour assurer la protection des espaces agricoles et naturels : notamment les ZAP (zones agricoles protégées) et PAEN (périmètres de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains), mais ils sont encore peu utilisés.
- ✓ En 2010, la loi de modernisation de l'agriculture a introduit l'observatoire de la consommation des espaces agricoles. Logiquement, la politique de préservation des espaces agricoles ne sera pas sans conséquence sur l'usage du sol puisque l'observatoire est complété, dans chaque département, par une commission chargée de donner un avis sur les PLU occasionnant une réduction des terres agricoles.

2.2. LA GOUVERNANCE DES ÉLUS LOCAUX

L'interaction entre modes de gouvernance et compétences territoriales joue aussi un rôle important. Au fil du temps et des décentralisations, les compétences des élus municipaux se sont additionnées : aménagement, logement, éducation, environnement, santé publique... La liste n'est pas exhaustive. La multiplicité des éléments à prendre en compte dans les documents d'urbanisme illustre cette accumulation.

En matière de distribution d'eau potable, les communes sont compétentes¹ et elles se doivent de distribuer une eau conforme aux normes sanitaires. En général, les petites communes qui ont des moyens techniques et financiers limités se regroupent au sein de syndicats intercommunaux.

Comme présenté précédemment, la mise en place d'outils de maîtrise foncière à travers les documents d'urbanisme est une orientation forte pour assurer une protection efficace des ressources en eau. La commune se trouve alors au cœur de ses attributions. La sensibilité des élus a alors tout son rôle à jouer,

¹ Article L 2224-7-1 du Code Général des Collectivités Territoriales

mais pas seulement. Le transfert de compétences à l'échelle intercommunale peut impliquer que les élus se sentent moins concernés et qu'ils soient moins mobilisés sur la problématique « eau ». De plus, la différence dans les périmètres d'action : urbanisme au niveau communal et eau à l'échelle de l'intercommunalité peut entraîner des divergences dans les stratégies mises en œuvre par les pouvoirs publics. En Île-de-France, l'effet est accentué compte-tenu du mille-feuille des modes de gouvernances : communautés d'agglomération, communautés de commune, syndicats, communes... En cohérence avec la loi Grenelle 2 qui met l'accent sur l'intercommunalité en matière d'urbanisme, le PLU intercommunal apparaît ainsi comme un outil adapté.

D'autre part, le rapport entre gestionnaire et collectivité support du captage (lorsque l'eau puisée alimente des communes voisines) freine également les démarches. La construction d'un projet autour de la protection de la ressource concerne en effet en premier lieu le propriétaire du forage, c'est-à-dire celui qui exploite le puits. Or, une commune gère les documents d'urbanisme sur son territoire. Eau de Paris (cf. partie III.2), par exemple, n'intervient pas dans l'élaboration des documents d'urbanisme des territoires qui supportent ses captages. Dans ce contexte, la mutualisation des moyens est difficilement mise en œuvre : les intérêts, en matière d'urbanisme notamment, peuvent diverger. En outre, des tensions externes mais qui participent aux blocages peuvent apparaître : les bas tarifs pratiqués à Paris pour une eau prélevée dans le département de la Seine-et-Marne, notamment, exacerbent les conflits (au 1er janvier 2010, le prix de l'eau est de 2,93 €/m³ à Paris contre 4,14 €/m³ hors de la ville).

Vis-à-vis des actions foncières, l'intervention de la SAFER peut permettre de répondre aux blocages.

2.3. DES ACTEURS AUX INTÉRÊTS DIVERGENTS

Les actions menées autour de la protection des captages font intervenir un panel d'acteurs que l'on peut distinguer de la façon suivante : les financeurs, la profession agricole et les maîtres d'ouvrage. Or tous ces intervenants ont, d'une part, des degrés d'intervention variables et d'autre part, des intérêts particuliers.

D'abord, les enjeux de distribution d'eau conforme, à court terme, peuvent amener les gestionnaires des captages à privilégier l'action curative (investissement dans des ouvrages de traitement des eaux coûteux, réalisation d'interconnexions) alors qu'une politique préventive à long terme serait moins onéreuse. Face à ce constat, l'Agence de l'Eau Seine Normandie a décidé de combiner les deux concepts en conditionnant le financement du curatif à la réalisation de mesures préventives.

Les gestionnaires sont, en effet, les premiers concernés par la pollution or, ces acteurs, lorsqu'ils sont locaux (cas de la plupart des syndicats intercommunaux), entretiennent des relations particulières avec les administrés. Il semblerait que cette proximité entraîne une situation ambivalente : elle peut à la fois avoir des impacts positifs (sentiments de confiance, communication facilitée) et engendrer des blocages (antagonisme ancien, refus de la confrontation). Les blocages sont exacerbés lorsque les élus sont eux-mêmes des exploitants agricoles (cas fréquent en milieu rural). En outre, les poussées électoralistes et les enjeux autour du prix de l'eau peuvent amener les gestionnaires à adopter des mesures qui ne correspondent pas forcément à une gestion durable. Le contexte de « multi-apparence » des acteurs (THAREAU, 2006) influence donc fortement les prises de décision.

Par rapport à la profession agricole et aux entreprises de l'eau, ils ont, en 2010, émis des recommandations de bonnes pratiques partenariales par rapport à la protection des aires d'alimentation des captages vis-à-vis des pollutions diffuses. La recommandation n°9 précise qu'il faut « *favoriser les actions de préventions*

des pollutions agricoles par rapport au rachat foncier ». Toutefois elle émet la possibilité d'avoir recours à l'acquisition dans les zones les plus vulnérables et de gérer les terres sous bail environnemental. Cependant, le contexte francilien fait que la profession agricole se trouve prise en étau et exclut complètement l'achat foncier. Ce refus s'exprime notamment dans les partenariats établis : dans le bassin Seine Normandie, une convention cadre qui n'inclut pas les Chambres d'Agriculture a été signée entre la FNSAFER et l'Agence de l'eau. En revanche, en Loire Bretagne, la « *convention de partenariat pour l'engagement d'une politique de gestion du foncier* » signée début 2011 implique à la fois l'Agence de l'Eau, les SAFER et les Chambres d'Agriculture dans une maîtrise foncière commune.

Afin de mettre en adéquation les intérêts de tous, il apparaît nécessaire de mobiliser les acteurs autour d'un même projet et de lutter contre les conflits d'intérêts.

2.4. FREINS D'ORDRE SOCIAUX

Si la maîtrise foncière ne fait pas partie des solutions privilégiées par les gestionnaires, l'explication tient aussi d'une méconnaissance des outils disponibles. En plus, on peut mettre en évidence une incapacité pour certains d'entre eux d'assurer la gestion des biens acquis (cf. partie III. 1 : entretien des fossés à Saint-Georges-sur-Eure).

Ensuite, le refus vis-à-vis de ce genre de mesures tient de la remise en cause de certains éléments scientifiques déterminants. Le premier point concerne la délimitation de l'aire d'alimentation et des périmètres. Dans le domaine de l'hydrogéologie, les techniques évoluent et les modélisations sont de plus en plus poussées. En matière de délimitation des périmètres de protection, la comparaison entre une déclaration d'utilité publique des années 70 avec une procédure récente illustre bien les améliorations. Toutefois, il reste des imprécisions qui, dans les territoires concernés peuvent faire naître des conflits.

D'autre part, on peut observer des cas d'aire d'alimentation discontinuée au point de captage (dû à une superposition d'aquifères). Le cas se présente en Essonne, pour deux champs captant gérés par le syndicat des eaux de la région du Hurepoix. L'aire d'alimentation du captage se situe dans le département voisin du Loiret. Cette situation implique des difficultés supplémentaires pour faire accepter la validité de la délimitation de l'aire d'alimentation et pour mobiliser les exploitants agricoles.

Les blocages vis-à-vis de la maîtrise foncière sont donc à la fois liés à des conflits d'usage du sol et des tensions relatives aux jeux d'acteurs, le premier amplifiant d'autant plus le second. Cette situation entraîne que les négociations des acteurs ne portent pas forcément sur l'enjeu premier de protection de la ressource en eau, mais sur des logiques de gouvernance et de rapport social. La partie suivante permet justement d'illustrer le rôle des acteurs dans les actions de maîtrise foncière, à partir de plusieurs cas d'étude.

III. PERSPECTIVES ET LEVIERS POUR L'ACQUISITION FONCIÈRE

Si la maîtrise foncière est une question encore peu abordée par les collectivités et établissements publics gestionnaires en Île-de-France, car considérée comme difficile à mettre en œuvre. Elle fait néanmoins l'objet de plusieurs expériences en région et à l'extérieur par des acteurs particuliers.

1. AMÉNAGEMENT FONCIER ET PROTECTION DE LA RESSOURCE

Le remembrement est une procédure qui, à l'origine, a pour principale vocation d'aménager le territoire agricole : amélioration des conditions d'exploitations, adaptation des parcelles aux innovations techniques... Selon la façon dont il est abordé et les préoccupations qui sont prises en compte lors de sa réalisation, le remembrement peut avoir des effets tout à fait négatifs sur l'environnement et sur la ressource en eau.

Une prise de conscience des dégâts du remembrement sur le milieu naturel apparaît au cours des années 70 (émergence des études d'impact), mais la nécessité d'intégrer la préservation de l'environnement intervient seulement en 2005¹. La procédure de remembrement disparaît alors au profit de l'aménagement foncier agricole et forestier. Ce dernier fait de la préservation de l'environnement une de ses missions principales. En 2007, la notion de remembrement environnemental est abordée à l'occasion des débats du Grenelle de l'Environnement et la possibilité de recourir à l'aménagement foncier pour contrer les effets pervers du remembrement est alors évoquée. Mais la véritable volonté d'insister sur l'impact positif d'un aménagement foncier vis-à-vis de la ressource en eau est très récente. En 2010, la loi de modernisation de l'agriculture² complète l'article L111-2 du Code Rural, lié aux objectifs de l'aménagement foncier, par : « *Préserver les ressources en eau, notamment par une politique de stockage de l'eau, la biodiversité sauvage et domestique et les continuités écologiques entre les milieux naturels* ». Cette loi marque un tournant dans le rôle alloué à l'aménagement foncier et ouvre des portes en matière d'outil d'intervention dans les aires d'alimentation.

Dans cette partie, on montre, d'une part, l'influence du remembrement sur la dégradation de la ressource, puis on met en exergue, d'une part, les effets bénéfiques d'un aménagement foncier qui inclut la problématique "eau" et les freins à ce type d'opérations, à travers plusieurs expériences originales menées en Eure-et-Loir.

1.1. REMEMBREMENT ET DÉGRADATION DE LA RESSOURCE

Ne pas prendre en compte la problématique "eau", à l'occasion d'un remembrement, peut impacter négativement sur la qualité de la ressource. Plusieurs éléments peuvent être à l'origine des dégâts. L'arrachage des haies, d'abord, entraîne une suppression des barrières naturelles contre les pollutions, freins aux ruissellements et corridors écologiques pour les insectivores. Ensuite, le remembrement, en réalisant des rassemblements parcellaires, est un facteur de l'intensification de l'agriculture et ainsi de l'utilisation conséquente de produits polluants.

¹ Loi sur le développement des territoires ruraux, 2005

² Loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010

La prise en compte de la protection de l'environnement permet aussi d'envisager la trame inverse : lorsque l'aménagement foncier participe à la préservation de la ressource.

1.2. AMÉNAGEMENT FONCIER ET PRÉSERVATION DE LA RESSOURCE

La conciliation entre ces deux éléments vise plusieurs scénarios.

1.2.1. L'opportunité d'un aménagement foncier

On peut d'abord mentionner la prise en compte de la protection de la ressource, à l'occasion des aménagements fonciers réalisés pour une restructuration du parcellaire agricole, ou encore des projets publics de travaux, aménagements ou ouvrages. Cette orientation est évoquée dans les annexes de la circulaire du 24 juillet 1990 relative à la mise en place des périmètres de protection.

En Île-de-France, aucun aménagement foncier n'a été réalisé en prenant en compte la problématique. En région Centre, en revanche, une expérience intéressante a été réalisée au sein de deux communes d'Eure-et-Loir¹.

En 2005, la loi sur le développement des territoires ruraux a décentralisé les opérations d'aménagement foncier : le Conseil Général est devenu opérateur foncier pour les opérations de remembrement et plus seulement financeur. À l'occasion d'un projet de restructuration foncière (volonté exprimée par les exploitants) sur les communes de Saint-Aubin-des-Bois et Bailleau-l'Évêque, le service environnement du Conseil Général a fait valoir la protection des trois captages situés sur les communes. Les captages présentaient des concentrations en nitrates particulièrement élevées. Durant la procédure d'aménagement foncier, 80 ha ont été acquis à l'amiable par la communauté de communes et repositionnés autour des captages (approximativement dans le périmètre rapproché). L'opération a été finalisée en fin d'année 2010 et les terres acquises devraient être gérées par baux environnementaux².

Cet exemple illustre notamment l'intérêt de la décentralisation de la politique d'aménagement foncier³ sur des politiques territoriales, du type politique de l'eau. Plus simplement, la mutualisation des actions est facilitée par le transfert de compétences au Conseil Général qui centralise le service de l'eau et de l'aménagement foncier.

Le cas de Saint-Aubin-des-Bois/Bailleau-l'Évêque n'est pas unique : la ville de Rennes, a, elle aussi, pris en compte la protection des captages à l'occasion d'un aménagement routier. 140 ha de terrains, acquis par la collectivité, ont été relocalisés sur l'aire d'alimentation et une partie a été boisée.

1.2.2. Un aménagement foncier spécifiquement "eau"

Le nouvel objectif, initié par la loi de modernisation de l'agriculture de 2010, vise, plus qu'une simple prise en compte de l'environnement dans l'aménagement foncier, un aménagement spécialement prescrit pour la protection de l'eau.

¹ Contiguë aux Yvelines et à l'Essonne, le département de l'Eure et Loire présente un contexte agricole proche de celui de deux départements d'Île-de-France. Au cœur de la Beauce, « le grenier à blé de la France », l'Eure et Loire se caractérise surtout par de grandes étendues de cultures céréalières et oléo-protéagineuses.

² SOURCE : Conseil Général d'Eure-et-Loir

³ Loi sur le Développement des territoires ruraux de 2005

D'après l'article L121-1 du Code Rural, l'aménagement foncier a « *pour but d'améliorer les conditions d'exploitation des propriétés rurales agricoles ou forestières, d'assurer la mise en valeur des espaces naturels ruraux et de contribuer à l'aménagement du territoire communal ou intercommunal [...]* ». Aucune précision n'est apportée sur les ouvrages pouvant déclencher l'opération. La protection des captages d'eau potable n'est pas particulièrement ciblée. La mise en place d'une procédure d'aménagement foncier "eau" repose donc sur le volontariat.

À l'heure actuelle ce type de procédure fait l'objet de rares initiatives. En Eure-et-Loir, l'Agence de l'Eau Seine Normandie a voulu expérimenter cette nouvelle forme de protection autour d'un captage "Grenelle".

À Saint-Georges-sur-Eure, les agriculteurs n'étant pas favorables aux MAEt, l'Agence de l'Eau a proposé de financer un remembrement autour des points de captages, avec subventionnement de l'étude et également des travaux connexes. L'opération consistait à réorganiser le parcellaire de manière à placer les terres préalablement acquises par la commune dans les zones à vulnérabilité forte, à savoir les deux vallées (gros fossés).

Actuellement, la mise en œuvre de l'opération rencontre un certain nombre de difficultés. D'abord, s'est posée la question de l'entretien des fossés. Puis, le captage, initialement exploité par la Communauté de Commune du Val de l'Eure, a changé de gestionnaire au cours des réflexions sur la mise en œuvre d'un aménagement foncier. La Communauté d'Agglomération de Chartres Métropole, devenue maître d'ouvrage et déjà gestionnaire de plusieurs captages alentours, réfléchit à l'option de la fermeture du captage avec mise en place de branchements. La situation est donc bloquée.

Cet exemple illustre l'importance du type de gestionnaire dans les mesures qui sont prises et il amène à s'interroger sur la cohérence de certains modes de gouvernances territoriales, dans le domaine de l'eau. Dans ce cas précis, il semblerait que le périmètre d'intervention du second gestionnaire soit déterminant dans le choix de l'interconnexion, mais on peut aussi s'interroger sur le degré d'implication d'un gestionnaire exclusivement consacré à l'eau potable (type syndicat intercommunal d'alimentation en eau potable) et un gestionnaire dont l'eau est une compétence parmi d'autres (type communauté d'agglomération).

1.2.3. Bilan sur l'aménagement foncier pour la protection de l'eau

Les exemples précédents montrent les possibilités ainsi que les freins et leviers en matière de protection des captages et de la ressource en eau par un aménagement foncier. Même si la seconde opération n'a pas abouti, elle permet de tirer des leçons.

Dans des territoires au parcellaire très morcelé, l'acquisition foncière de quelques terrains peut s'avérer très compliquée. L'aménagement foncier offre alors le double intérêt de lutter efficacement contre le mitage et de faciliter l'acquisition dans des zones précises. D'autre part, il permet de répartir les impacts des acquisitions sur des terres autres que celles des exploitants du périmètre rapproché ou des zones vulnérables.

Pour la réussite des opérations, on peut souligner les facteurs suivants : la négociation et le double enjeu « eau et agriculture ».

D'abord, parce-que la confiance entre les partis va permettre d'éviter des situations de blocage. Les prix pratiqués par la puissance publique est une question délicate. L'acquisition sur la base de l'évaluation des domaines permet d'éviter la spéculation foncière, mais paradoxalement, elle peut limiter les candidats à la vente. Puis, par rapport au prélèvement prévu pour les communes à l'occasion d'un aménagement foncier¹, on peut se poser la question de l'opportunité de son utilisation. Certes, celui-ci constitue un outil d'acquisition intéressant, toutefois il est lourd à mettre en place et n'est pas forcément à envisager selon le contexte. La ville de Rennes l'avait envisagé pour des forages situés à l'extérieur de son territoire, ce qui avait provoqué un véritable tollé au sein de la profession agricole, exacerbé par le rapport urbain-rural. Finalement le prélèvement n'avait pas été mis en œuvre.

D'autre part, les expériences montrent que le double enjeu agriculture et eau est un facteur clé de réussite des opérations. La seule préoccupation de la protection de la ressource ne suffit pas à mobiliser les agriculteurs dans une démarche lourde et le département dans une démarche longue et coûteuse. L'opportunité d'aménagement foncier (restructuration parcellaire pour l'agriculture, aménagement routier ou ferroviaire) semble être à privilégier.

L'aménagement foncier constitue donc un outil intéressant, puisqu'il permet de contrer l'effet aléatoire de l'acquisition amiable et d'intervenir à une large échelle, mais la procédure n'est pas transposable partout.

2. DES ACTEURS LOCAUX PARTICULIÈREMENT ENGAGÉS

2.1. RÉGIE PUBLIQUE ET CONCESSION PRIVÉE : QUELLES OPPORTUNITÉS POUR LA PROTECTION DE LA RESSOURCE ?

Le recours à l'un ou l'autre des modes de gestion fait l'objet de nombreux débats. Les uns estiment que la régie publique permet une maîtrise à long terme, tandis que d'autres considèrent que les entreprises privées, bénéficiant d'une concession à long terme, ont tout intérêt à protéger la ressource alors que ce n'est pas leur rôle premier. Pourtant, on peut admettre que les premiers soient freinés par l'échéance électorale et que les autres ne bénéficient pas d'une concession aussi longue qu'elle y paraît. La région Île-de-France est un bon exemple de la multiplicité des modes de gestion sur un même territoire. Quant à déterminer le modèle le plus exemplaire en matière de protection, ce n'est pas aussi évident.

Paris a, depuis 2010, re-municipalisé toute la gestion de l'eau de la ville, ce qui conduit la régie publique Eau de Paris à s'occuper de tout le circuit de l'eau potable de la production à la distribution. Eau de Paris mène, en parallèle, une politique de prévention des pollutions des sources alimentant la capitale : les sources de la Voulzie, de la Vigne et de la vallée de la Vanne (ressources localisées en Seine-et-Marne, Eure-et-Loir, Aube et Yonne). Elle procède notamment par le biais de l'acquisition foncière pour les sources de la vallée de la Vanne. Via des conventions avec la SAFER Bourgogne, environ 180 ha ont ainsi été acquis dans les périmètres de protection et l'aire d'alimentation ; une partie est d'ores et déjà cultivée en agriculture biologique par le biais de baux environnementaux.

En ce qui concerne les entreprises de l'eau, la commune reste responsable en matière de distribution de l'eau sur son territoire, quelque soit le mode de gestion choisi. Les entreprises de l'eau ont néanmoins tout

¹ Article L123-29 du Code Rural : prélèvement de 2% maximum possible sur les terrains inclus dans le périmètre d'aménagement, pour la réalisation d'un projet communal ou intercommunal

intérêt à assurer une protection pérenne des sites dont elles assurent la production. Le guide des bonnes pratiques partenariales, publié suite au récent partenariat entre la Fédération Professionnelle des Entreprises de l'Eau et l'Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture, évoque la possibilité du recours à l'acquisition foncière et au bail environnemental.

On peut se demander si la délégation n'entraîne pas, simplement, une plus faible mobilisation des gestionnaires. Mais finalement, il semblerait que la capacité soit au cœur du problème : les petites structures, type syndicat intercommunal, n'ont pas les moyens humains, financiers et matériels pour mener des actions de protection, comme le fait Eau de Paris, en particulier.

2.2. LA ZONE PÉRIURBAINE PARTICULIÈREMENT CIBLÉE : INTERVENTION DE L'AGENCE DES ESPACES VERTS

Liée à l'Agence de l'Eau Seine Normandie par une convention de partenariat, l'Agence des Espaces Verts (AEV) s'est engagée à entreprendre des actions visant à la protection de l'environnement et notamment la protection des captages d'eau potable. Afin de remplir cette mission, elle mène une politique d'acquisition foncière dans les périmètres rapprochés et les aires d'alimentation de captages. Pour cela, elle dispose notamment d'une convention de partenariat avec la SAFER, qui vise à des actions au sein des PRIF à dominante agricole. En outre, l'AEV a recours à plusieurs outils d'acquisition foncière : la voie amiable, la préemption¹ et l'expropriation. En pratique, les deux derniers outils sont peu mis en œuvre.

Fin 2009, sur les soixante-dix-huit périmètres d'intervention de l'Agence des Espaces Verts, vingt-huit recoupent des périmètres de protection (périmètres rapprochés et éloignés)².

Mais en pratique, seuls deux sites, particulièrement proches, ont fait l'objet d'acquisitions foncières en lien avec la protection des captages : la « *Nouvelle France* » et la « *Plaine du Bout du Monde* » (Yvelines). L'Agence des Espaces Verts est un acteur fort en Île-de-France, mais qui ne dispose pas d'outils forcément adaptés pour assurer une mission d'opérateur foncier. On pourrait notamment imaginer qu'elle dispose d'instruments semblables à ceux de la SAFER.

Créée en 1976, **l'Agence des Espaces Verts** (AEV) est un établissement public à caractère administratif spécifique de l'Île-de-France, qui met en œuvre la politique régionale en matière d'espaces verts. Elle intervient au niveau des espaces périurbains (ceinture verte¹), au sein des Périmètres Régionaux d'Intervention Foncière (PRIF).

2.3. L'ÉPARGNE SOLIDAIRE POUR UN PROJET ENVIRONNEMENTAL

Enfin, un dernier acteur peut intervenir pour la protection de la ressource en eau, par la mise en œuvre d'une gestion extensive du sol : la Foncière Terre de Liens. Non spécifique à la région Île-de-France, la Foncière est une entreprise solidaire qui vise à l'installation de porteurs de projets agricoles respectueux de l'environnement, par la collecte d'investissements solidaires.

¹ Préemption exercée par le biais de la SAFER ou dans les Espaces Naturels Sensibles (délégation du droit de préemption du département)

² SOURCE : Agence des Espaces Verts

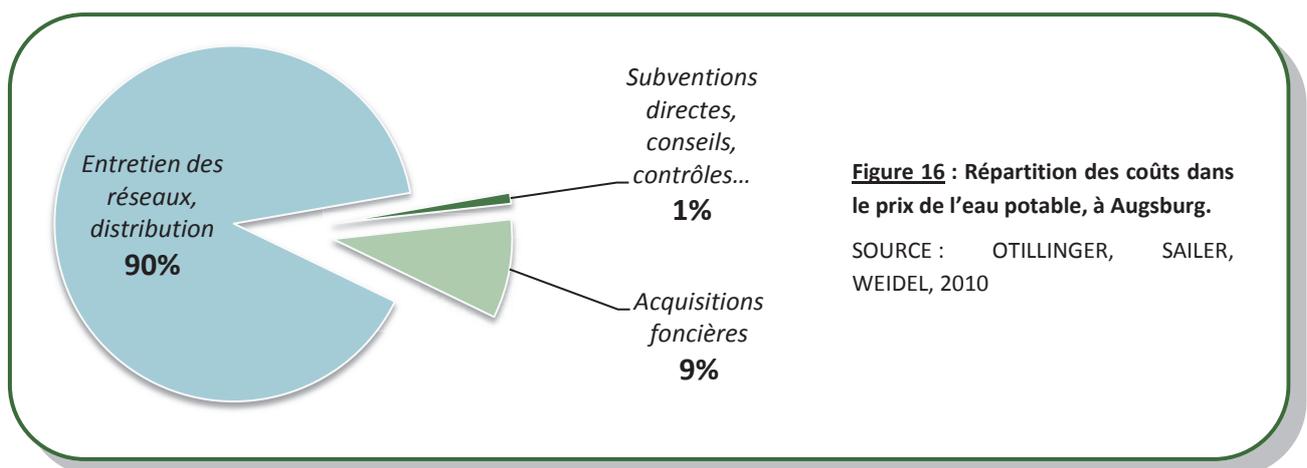
Sa qualité d'entreprise solidaire implique qu'elle peut, comme les bailleurs publics, passer des baux ruraux à clauses environnementales sur l'ensemble du territoire. Néanmoins, en Île-de-France, la Foncière rencontre les mêmes difficultés que l'Agence des Espaces Verts vis-à-vis de la profession agricole. À l'heure actuelle, aucune action n'a été menée par Terre de Liens, en Île-de-France en rapport avec la préservation de la ressource en eau.

3. LA NÉCESSITÉ DE COMBINER LES ACTIONS : ILLUSTRATION PAR LE CAS DE AUGSBURG, EN ALLEMAGNE

Les réalisations de la « *Stadtwerke München Wasser* » (société des eaux de Munich) sont bien souvent présentées comme exemplaires, pourtant, la ville de Munich n'est pas la seule, ni même la première, à mener des actions fortes en matière de protection de la ressource. À plusieurs dizaines de kilomètres, la ville de Augsburg a mis en place une politique de préservation de la ressource depuis une trentaine d'années.

Face à des concentrations assez élevées en nitrates, bien qu'inférieures à la norme en vigueur, la « *Stadtwerke Augsburg Wasser* » a, à la fois, réalisé des acquisitions foncières (environ 1050 ha dont 500 ha de terres agricoles) et rémunéré des changements de pratiques agricoles (en 2009, presque 80% des exploitants de l'aire d'alimentation ont contractualisé pour des mesures plus ou moins contraignantes). Les acquisitions ont été menées progressivement et elles ont été destinées à la culture extensive.

La répartition des coûts (digramme ci-dessous) laisse apparaître que le bilan financier des actions de protection est assez modéré, comparé aux frais relatifs à l'entretien du réseau, la production, le transport et la distribution de l'eau. Le dispositif préventif représente 10% des coûts totaux. En ce qui concerne le prix de l'eau, la société des eaux de Augsburg a calculé que les actions entreprises (acquisitions foncières et rémunérations des exploitants agricoles) augmentaient de seulement 0,20€/m³ sa valeur.



La combinaison de changements de pratiques agricoles rémunérés à long terme et à haut niveau (engagements allant au delà des mesures européennes) et d'acquisitions foncières, a été déterminante dans la réussite des opérations.

CONCLUSION DE LA TROISIÈME PARTIE

Le choix entre l'un ou l'autre des instruments de régulation foncière va se faire sur la base de plusieurs critères : l'aspect financier (ressources des collectivités, subventions éventuelles), l'aspect technique (volonté de faire appel à la SAFER, impact attendu sur le milieu) et l'aspect local (volontariat des agriculteurs, potentiel de développement du bio...).

L'acquisition foncière est un outil efficace dans le sens où elle permet la maîtrise complète de l'usage du sol à long terme. Pourtant, en Île-de-France, cette stratégie est peu mise en œuvre. L'antipathie de la profession agricole envers la maîtrise foncière et notamment le bail environnemental semble être une des explications majeures. Ensuite, la capacité des gestionnaires participe aussi fortement à cette non-mobilisation. Seuls certains acteurs, à l'image d'Eau de Paris, disposent de moyens suffisamment conséquents pour supporter la lourdeur des démarches. Ces considérations amènent donc effectivement à se poser la question des modalités de gouvernance en matière de gestion et protection de la ressource en eau.

CONCLUSION

La gestion de l'eau est intimement liée à la gestion de l'espace, aussi la maîtrise foncière intervient logiquement dans les actions de protection de la ressource.

Mon étude, liée à l'utilisation de l'instrument foncier sur les aires d'alimentation des captages, sur le territoire francilien, laisse apparaître des situations tout à fait hétéroclites et très localisées. On observe notamment un véritable paradoxe entre une multitude d'outils disponibles, des volontés politiques fortes, des échéances européennes courtes et des mises en œuvre finalement très faibles.

Concernant l'aspect règlementaire, d'abord, les périmètres de protection (rapprochés et éloignés) des captages ont peu d'impacts sur les pollutions d'origine agricole. Certes le dispositif est ancien mais il existe surtout un véritable fossé entre la volonté des services de l'État et la mise en œuvre concrète des opérations de maîtrise de l'usage du sol.

Ensuite, vis-à-vis des mesures volontaires, il faut préciser que leur emploi est en majeure partie conditionné à la volonté de la profession agricole (changements de pratiques) d'une part, et des élus locaux (documents d'urbanisme) d'autre part. En plus, la rémunération des changements de pratiques, sous la forme de mesures agro-environnementales territorialisées, est limitée par le cadre européen, en particulier d'un point de vue temporel. D'autre part, le système doit faire face à des logiques d'acteurs qui ne correspondent pas forcément à celles d'une gestion durable des ressources. Les marges de manœuvre des plans locaux d'urbanisme, enfin, sont assez réduites, puisqu'il est impossible d'encadrer, de manière agronomique, les pratiques agricoles.

L'acquisition foncière en propriété, associée à une gestion spécifique (bail environnemental), pourrait permettre d'assurer une protection pérenne de la ressource si les exigences de localisation et l'opposition de la profession agricole, combinées aux faibles opportunités ne venaient pas entacher la stratégie des gestionnaires. En Île-de-France, le contexte de pression foncière forte augmente d'autant plus les difficultés.

Ensuite, la question des modes de gouvernance dans le domaine de l'eau est déterminante. Les degrés et capacités d'implication des gestionnaires sont à la fois liés à leurs compétences en matière d'eau potable (exclusives ou bien seulement partielles), à leurs périmètres d'action (différences d'échelle et discontinuité des territoires eau prélevée/eau distribuée) et à leurs rapports sociaux. Or, ces pluralités entraînent des prises de décisions qui ne correspondent pas forcément à la stratégie la plus cohérente vis-à-vis de la protection de la ressource.

Enfin, bien que l'évolution de l'échelle d'intervention, du périmètre de protection à l'aire d'alimentation, soit amorcée, compte-tenu du champ d'application des instruments disponibles actuellement (en particulier le droit de préemption urbain et le bail environnemental), le périmètre de protection rapproché reste la zone la plus ciblée pour l'action foncière. Il ne s'agit pourtant pas forcément du territoire le plus pertinent. L'arrivée des nouvelles zones soumises à contraintes environnementales va permettre de délimiter de nouveaux périmètres à enjeux pour passer d'une logique de protection des captages à une logique de préservation des milieux. Seulement, il faudrait que les outils d'intervention foncière soient adaptés à ces nouvelles zones.

En matière d'outil de régulation, l'acquisition foncière, associée à une réorganisation parcellaire semble donc être une piste intéressante. L'aménagement foncier apparaît, en effet, comme l'instrument le plus cohérent pour, à la fois combiner les ambitions des exploitants agricoles, adapter la situation locale aux exigences de la protection (en envisageant des échanges entre agriculteurs conventionnels et exploitants en agriculture biologique, par exemple) et enfin cibler les zones les plus vulnérables. Dans les expériences déjà menées, le périmètre des aménagements fonciers correspond à l'aire d'alimentation, mais on peut tout aussi bien imaginer de prendre en compte les exploitants hors aire d'alimentation.

En plus, pour la réalisation de toutes ces opérations, le Conseil Général semble avoir un rôle tout particulier à jouer. Titulaire d'un droit de préemption dans les espaces naturels sensibles (ENS) et les périmètres de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains (PAEN) et investi dans les opérations d'aménagement foncier, il pourrait apparaître comme l'acteur arbitre adapté pour résoudre les conflits liés aux modes de gouvernance.

Le contexte local (acteurs en présence, taille de l'aire d'alimentation, degré de vulnérabilité...) reste le point fondamental dans le choix des mesures qui sont prises. À l'heure actuelle, il existe encore des incertitudes quant aux subventions accordées par l'Agence de l'Eau Seine Normandie, dans le cadre de son 10^{ème} programme. L'aménagement foncier est sans doute un axe important à développer, pour une stratégie globale d'aménagement. Toutefois, la mise en œuvre de l'ensemble de ces opérations nécessite une durée qui reste incompatible avec les exigences européennes. Reste à faire un choix entre des mesures fortes, mais limitées dans le temps et des mesures échelonnées, mais efficaces dans le cadre d'une protection pérenne.

Pour conclure d'un point de vue plus personnel, cette étude m'a permis de confronter mes connaissances en matière de régulation foncière avec une thématique plus concrète qui est celle de la ressource en eau. J'ai eu l'occasion à la fois d'analyser des dispositifs purement juridiques et d'envisager des approches pratiques. Or, ce double aspect est justement au cœur du métier de géomètre, puisque le professionnel doit savoir mettre en œuvre ses connaissances en matière de droit et les articuler autour des logiques des acteurs qui l'entourent...

BIBLIOGRAPHIE

OUVRAGES

ALLEMAND R., La gestion durable des ressources en eau en milieu agricole, réflexions globales et application dans le bassin versant de la Moselle, 2010, 177 p.

AZNAR O., JEANNEAUX P., DEPRES C., Les services environnementaux fournis par l'agriculture, entre logique sectorielle et logique territoriale : un cadre d'analyse économique, 2009, 18 p.

BOISSET G., Les systèmes de paiements pour services environnementaux (PSE) et l'eau : des opportunités pour aider les agriculteurs ?, 2008, 21 p.

GIRARDIN P. et SARDET E., Évaluation de l'impact sur les eaux des prescriptions du cahier des charges de l'agriculture biologique, 2003, 16 p.

PIVOT J-M., AZNAR O., Maîtrise foncière et protection d'un captage d'eau potable : enseignements tirés d'une expérience originale, 2000, 12 p.

TAUBER M., Politiques environnementales et agriculture, L'agriculture et l'environnement, 2007, p 207-212.

THAREAU B., L'agriculture dans une dynamique urbaine, négociations autour d'usages du territoire, Géographie, Économie, Société, 2006/3 vol8, 2006, p 351-369.

ARTICLES DE PÉRIODIQUES

FEBVRET P., Bail environnemental et périmètres de captages, Info Chambre n°37, La lettre d'information de la Chambre d'Agriculture de l'Île-de-France, 2008, p 3.

HUSS H., Combien d'expropriations ?, Études foncières n°45, 1989, p 11-13

OTILLINGER F., SAILER E., WEIDEL G., 20 Jahre grundwasserschonende Landwirtschaft in Augsburg - eine Erfolgsstory?, 2010, 7 p.

PECHOUX S., Sous les pavés, la terre, Lettre d'info du réseau des AMAP d'Île-de-France n°4, 2008, p 9-10.

PENNEQUIN D., VERNOUX J-F., SAOUT C, CHÂTEAU G, PILLEBOUT A. (BRGM), Protection des captages d'eau souterraine destinée à la consommation humaine, Géosciences, n°5, 2007, p 88-99.

MÉMOIRES ET RAPPORTS ÉTUDIANTS

ABHERVÉ D., RIBEYRE J., RIOS M., TUGAYÉ Z., Protection des captages par l'amélioration des pratiques agricoles, 2009, p 63-76.

MARTIN L., Agriculture et qualité de l'eau : le dispositif de Lons-le-Saunier, évolution des jeux d'acteurs, INRA, 2010, 55 p.

NATAF F., Quels outils réglementaires pour préserver la qualité des eaux souterraines destinées à la consommation humaine ?, INRA, 2010, 34 p.

RAPPORTS ET COMPTES-RENDUS TECHNIQUES

AESN, Évaluation de la politique de l'Agence Seine Normandie en faveur de la maîtrise de la gestion des sols à long terme sur les bassins d'alimentation de captage en eaux souterraines, 2011, p 39-44.

BLASQUEZ L., Protection des aires d'alimentation de captage d'eau potable vis-à-vis des pollutions diffuses, Guide méthodologique : recommandations de bonnes pratiques partenariales, Assemblée permanente des Chambres d'agriculture (APCA), Fédération professionnelle des entreprises de l'eau (FP2E), 2010, 39 p.

CG Seine-et-Marne, Plan Départemental de l'Eau, 2006, 12 p.

DDASS Yvelines, La Distribution de l'eau Potable dans les Yvelines en 2004, 13 p.

Département de l'Isère, Fiche méthodologique pour l'élaboration des PLU, Protection des captages d'alimentation en eau destinée à la consommation humaine, 2008, 13 p.

DRIAAF, Plan de développement 2009-2013 de l'agriculture biologique en Île-de-France, 2009, 53 p.

INVERNON P. (AERMC), Protection des captages d'eau potable contre les pollutions diffuses : contribution à l'élaboration du 9^{ème} programme d'intervention, 2005, 93 p.

MAAP, Synthèse à l'attention des décideurs - Les plans d'actions agricoles sur les aires d'alimentation de captages, 2010, 34 p.

PIERRE G., Aménagements fonciers et réflexions sur les pratiques agricoles en périurbain lointain, Programme Dialog' 2008, Expérience 17, 2008, 4 p.

RÉSEAU FNAB, Plaquettes recueil d'outils et d'expériences à destination des maîtres d'ouvrage, acteurs de l'eau, conseillers de terrain et animateurs de territoire, 2010.

SAFER Île-de-France, IAU, Les pressions foncières en milieux agricoles et naturels, analyse du marché foncier observé par la SAFER Île-de-France (1994-2004), 2009, 53 p.

COLLOQUE/INTERVENTION

CAYLET S., Présentation et décryptage de l'analyse juridique menée en 2009 par l'AESN sur les outils et leviers à la disposition des acteurs territoriaux, Réunion du comité de pilotage de la FNAB, 2011.

DES ESGAULX M-H., Débat sur l'indemnisation des communes au titre des périmètres de protection de l'eau, Séance du 11 janvier 2011 au Sénat, 2011.

DESJEU X Y., DUPRAZ P., THOMAS A., Les biens publics en agriculture, une voie vers l'écologisation de la PAC, Colloque « Écologisation des politiques publiques et des pratiques agricoles » Avignon 16-18 mars 2011, 2011, 13 p.

Les rencontres du GIS GC HP2E, La protection des zones de captage vis-à-vis des pollutions diffuses : retours d'expériences, 2011, 132 p.

RESSOURCE INTERNET

Agence de l'Eau Seine Normandie

Agence Régionale de la Santé d'Île-de-France

Chambres d'Agriculture d'Île-de-France et de Seine-et-Marne.

Conseils Généraux de Seine-et-Marne, Yvelines, Essonne et Val d'Oise

DIREN Île-de-France

DDT de Seine-et-Marne, Yvelines, Essonne et Val d'Oise

Fédération Nationale d'Agriculture Biologique

Groupe PAC 2013, Pour une rémunération des services environnementaux pondérée par l'emploi, 2010

AUTRES SOURCES D'INFORMATION

Échanges d'informations avec une étudiante de l'ISARA sur les actions d'Eau de Paris

Participations à deux réunions du comité de pilotage « Eau et AB » animé par la FNAB, février et avril 2011

Voyage d'étude à Munich (vallée de Mangfall) et Augsburg, en Allemagne, 2011

ENTRETIENS ET ENQUÊTES

ENTRETIENS AUPRÈS DES ACTEURS DE LA PROTECTION

Agence de l'Eau Seine Normandie et DTSAV Rouen
Services décentralisés de l'État (ARS, Service environnement des DDT)
Services de l'eau du Conseil Général de l'Essonne, Seine-et-Marne, Yvelines et Val d'Oise
Service de l'eau du Conseil Général d'Eure-et-Loir
Agence des Espaces Verts
SAFER Île-de-France (responsable du service collectivités)
Lyonnaise des Eaux

ENQUÊTES AUPRÈS DES PORTEURS DE PROJETS SUR LES AAC "GRENELLE" EN ÎLE-DE-FRANCE

Animatrice du contrat de bassin au Parc Naturel Régional du Vexin français
Responsable "eau" à la communauté d'agglomération de Mantes en Yvelines
Responsable du syndicat intercommunal d'exploitation des champs captants d'Asnières-sur-Oise
Président du syndicat des eaux d'Angervilliers
Président du syndicat d'assainissement et d'eau potable de Saint-Pierre-lès-Nemours
Président du syndicat des eaux de la région de Magny en Vexin
Président du syndicat des Eaux de Perdreauville
Secrétaire général à la mairie de Méréville
Maire de la commune de Villemer

TABLE DES FIGURES

Figure 1 : Volumes prélevés en 2001 pour la production d'eau potable.

SOURCE : Agences de l'Eau. Traitements IFEN, 2003.

Figure 2 : Les périmètres de protection des captages

SOURCE : « les périmètres de protection des captages d'eau potable en Meurthe-et-Moselle », DDASS de Meurthe-et-Moselle, 2009

Figure 3 : Spécialisation des exploitations agricoles d'Île-de-France

SOURCE : Recensement agricole, 2000

Figure 4 : Bassin d'alimentation de captage

SOURCE : Délimitation des bassins d'alimentation des captages et de leur vulnérabilité vis-à-vis des pollutions diffuses, BRGM, 2007

Figure 5 : Articulation entre BAC et ZSCE

Figure 6 : Pollutions ponctuelles et diffuses, une démarche complémentaire

Figure 7 : Zones à enjeux eau ouvertes à contractualisation en Seine-et-Marne.

SOURCE : INSEE, IAU, CA77. Conception SIG : Pôle Agronomie Environnement CA77, 2007

Figure 8 : Zonage spécifique aux périmètres de protection

SOURCE : Fiche méthodologique pour l'élaboration des PLU, département de l'Isère, 2008

Figure 9 : Les modes d'acquisition foncière

Figure 10 : Champs d'application du bail environnemental

Figure 11 : Outils de gestion des terres acquises

Figure 12 : Interactions entre les acteurs. Cas simple : acquisition foncière et gestion du sol par bail environnemental

Figure 13 : Expériences de maîtrise foncière en Île-de-France

Figure 14 : Occupation du sol avant et après acquisitions

SOURCE : Évaluation de la politique de l'Agence Seine Normandie en faveur de la maîtrise de la gestion des sols à long terme sur les bassins d'alimentation de captage en eaux souterraines, 2011

Figure 15 : Parcellaire rencontré dans le champ captant de Saint-Martin-la-Garenne

SOURCE : Geoportail, 2011

Figure 16 : Répartition des coûts dans le prix de l'eau potable, à Augsburg.

SOURCE : OTILLINGER Franz, SAILER Eva, WEIDEL Gabriele, 20 Jahre grundwasserschonende Landwirtschaft in Augsburg – eine Erfolgsstory?, 2010

TABLE DES ANNEXES

Annexe 1

Guide d'entretien

Annexe 2

Principaux textes de loi encadrant protection des captages et préservation de la ressource en eau

Annexe 3

Description de la procédure de DUP

SOURCE : DDASS des Alpes Maritimes, 2008

Annexe 4

Cartes de la concentration en pollutions par nitrates et pesticides des eaux prélevées en Île-de-France

SOURCE : ARS Île-de-France, 2009

Annexe 5

Territoires d'action de limitation des usages de produits phytosanitaires et porteurs de projets

SOURCE : DIREN Île-de-France, 2009

Annexe 6

Tableau récapitulatif des acteurs impliqués dans la démarche BAC pour les captages "Grenelle" d'Île-de-France

Annexe 7

Avancement des démarches BAC pour les captages "Grenelle" fin 2010, en Île-de-France

SOURCE : DRIEE, DBSN, 2010

Annexe 8

Zones à enjeu environnemental

Annexe 9

Pratiques culturelles du bail rural environnemental

ANNEXE 1

Guide d'entretien auprès des porteurs de projet sur les aires d'alimentation de captages "Grenelle"

I) Contexte général

- 1) L'enjeu de la protection des captages a-t-il été un objet de discussion importante durant l'élaboration du PLU ? (durant l'élaboration du SCOT, s'il y a lieu).
- 2) Etat d'avancement de la procédure **DUP**.
 - ⇒ Sur votre commune, des périmètres de protection sont-ils actuellement définis par l'Etat autour des captages ?
 - ⇒ **Si non**, la délimitation de ces périmètres est-elle envisagée prochainement ? Dans quel délai approximatif ?
 - ⇒ **Si oui**, avez-vous été associés à la procédure de délimitation ? Quelle appréciation portez-vous sur cette procédure (degré d'association, qualité du travail et des informations fournies par l'administration...) ?
- 3) A-t-il fait l'objet de désaccords dans la population ? De désaccords exprimés durant l'enquête publique ? Quelle est l'attitude selon vous des exploitants agricoles face à ce dispositif ?
(Présence d'exploitants élus au conseil ?)
- 4) Pouvez-vous nous décrire les activités et droits à construire autorisés sur les périmètres protégés ?
- 5) Avez-vous connaissance d'indemnisations ayant bénéficié à des propriétaires de terrains situés sur des périmètres protégés ?
- 6) La protection de ces périmètres est-il un objet de discussion avec des élus d'autres communes ? Avec des représentants d'autres institutions locales (Chambres d'agriculture, SAFER, Région –AEV-, Département, EPCI) ?
- 7) Avez-vous été associé à la **démarche BAC** Grenelle ? Quel est son état d'avancement ? La maîtrise foncière a-t-elle été abordée durant cette démarche ? Si oui, à quel moment ?
- 8) Avez-vous connaissance du dispositif de protection règlementaire : les « zones soumises aux contraintes environnementales » (**ZSCE**) ?
- 9) Au-delà de la question des captages, y-a-t-il des enjeux particuliers liés l'assainissement sur votre commune (gestion de l'assainissement individuel, capacité des stations d'épuration, ...) ?

II) Actions mises en œuvre, accompagnées ou en projet ?

1. Opérations foncières

1) La commune (le syndicat) a-t-elle acquis des terrains en vue de leur protection ?

- en périmètre immédiat
- en périmètre rapproché
- en périmètre éloigné

2) Quels outils la commune (le syndicat) a-t-elle utilisé ? (achat amiable, expropriation, droit de préemption...)

3) Disposez-vous d'une éventuelle convention avec la SAFER spécifiquement pour la protection des captages ? (convention type AESN ?). Quel est l'objet de cette convention ?

4) Sur ces mêmes espaces la commune ou le syndicat a-t-il organisé ou accompagné d'autres actions comme :

- échange de parcelles entre propriétaires et/ou exploitants agricoles
- location de terres avec un cahier des charges spécifiques (location de terrains acquis par la collectivité)

5) Envisagez-vous ou êtes-vous intéressé par certaines de ces actions dans le futur ? (échanges, location, aménagement foncier...)

6) Un aménagement foncier a-t-il été récemment réalisé sur la commune ?

7) Quelle est la surface en réserve foncière, susceptible d'être mobilisée pour des échanges, dont vous disposez ?

2. Réglementation d'urbanisme

Sur le plan de la réglementation d'urbanisme (PLU), des prescriptions particulières sont-elles envisagées sur les zones à enjeux (transcription dans le PLU des servitudes liées aux périmètres de protection) ? Certaines activités ou autorisations de construire ont-elles été refusées sur ces zones ?

3. Le bio dans la commune

Des démarches ont-elles été mises en œuvre pour promouvoir l'agriculture bio dans la commune ? Sur les AAC ? Une réflexion sur la mise en place de circuits-courts a-t-elle été menée ? (cantine scolaire...)

ANNEXE 2

Principaux textes encadrant protection des captages et préservation de la ressource en eau

La protection des captages, enjeux de santé publique

- ✓ Loi n° 64-1245 du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre la pollution
- ✓ Loi n°92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau

La préservation de la ressource, enjeux environnementaux

- ✓ Directive européenne cadre sur l'eau 2000/60 transposées dans le droit français par la loi du 21 avril 2004
- ✓ Loi n°2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques
- ✓ Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement
- ✓ Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement

ANNEXE 3

La procédure de DUP

Phase technique

- Délibération préliminaire
- Dossier technique préparatoire à la consultation d'un hydrogéologue
- Désignation de l'hydrogéologue agréé par l'Agence Régionale de la Santé
- Étude de l'hydrogéologue : rapport d'expertise comprenant les périmètres de protection et leurs servitudes et avis sur la suite à donner à la procédure
- Décision du gestionnaire
- Enquête administrative

Phase administrative

- Enquête publique
- Avis du Conseil Départemental de l'Environnement, des Risques Sanitaires et Technologiques (CODERST)
- Arrêté de DUP
- Notification des contraintes et servitudes et mise à jour du PLU s'il existe

La Qualité de

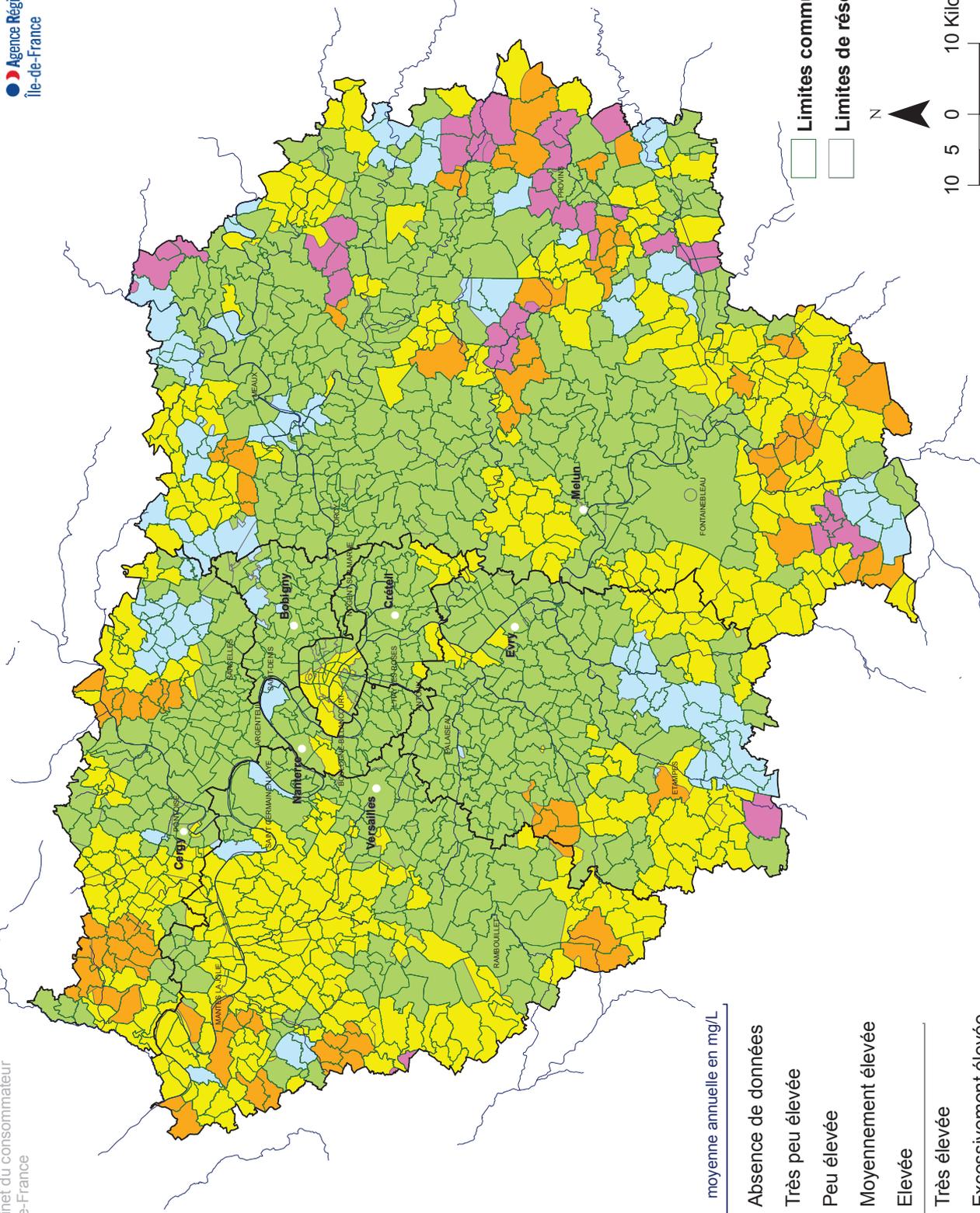
l'eau

au robinet du consommateur
d'Île-de-France

Nitrates

Moyenne annuelle en mg/L

Bilan 2009



Teneur en nitrates

moyenne annuelle en mg/L

	Absence de données
	Très peu élevée
	Peu élevée
	Moyennement élevée
	Élevée
	Très élevée
	Excessivement élevée

Conforme

Non Conforme

Limites communales
 Limites de réseau (UDI)



10 5 0 10 Kilomètres

Fonds de cartes : © IGN Edcarrio © IGN Roule500 ©

La Qualité de

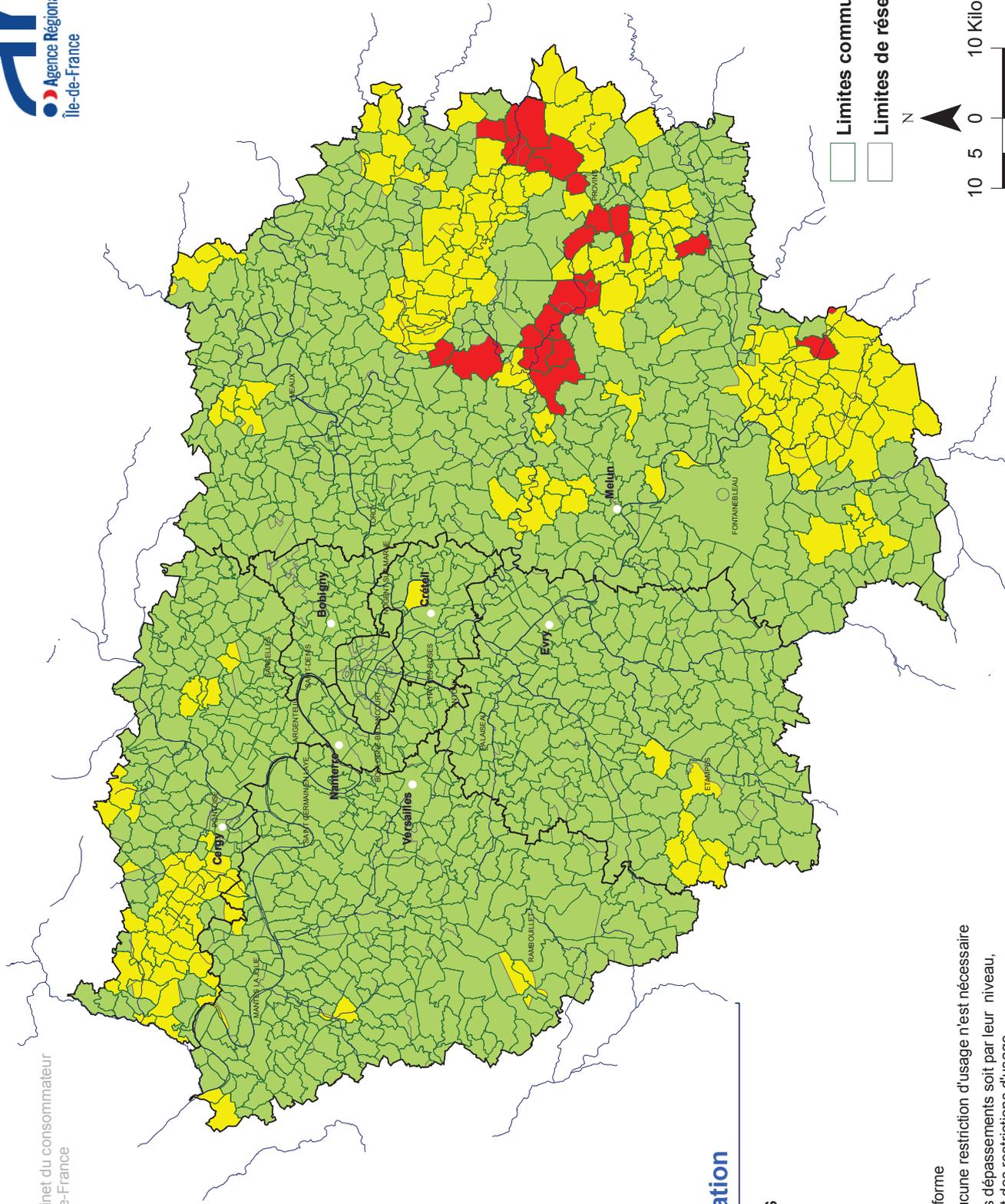
l'eau

au robinet du consommateur
d'Île-de-France

Pesticides

Exposition de la population

Bilan 2009



Exposition de la population

- Absence de données
- Classe A
- Classe B1
- Classe B2

Classe A : Eau distribuée toujours conforme

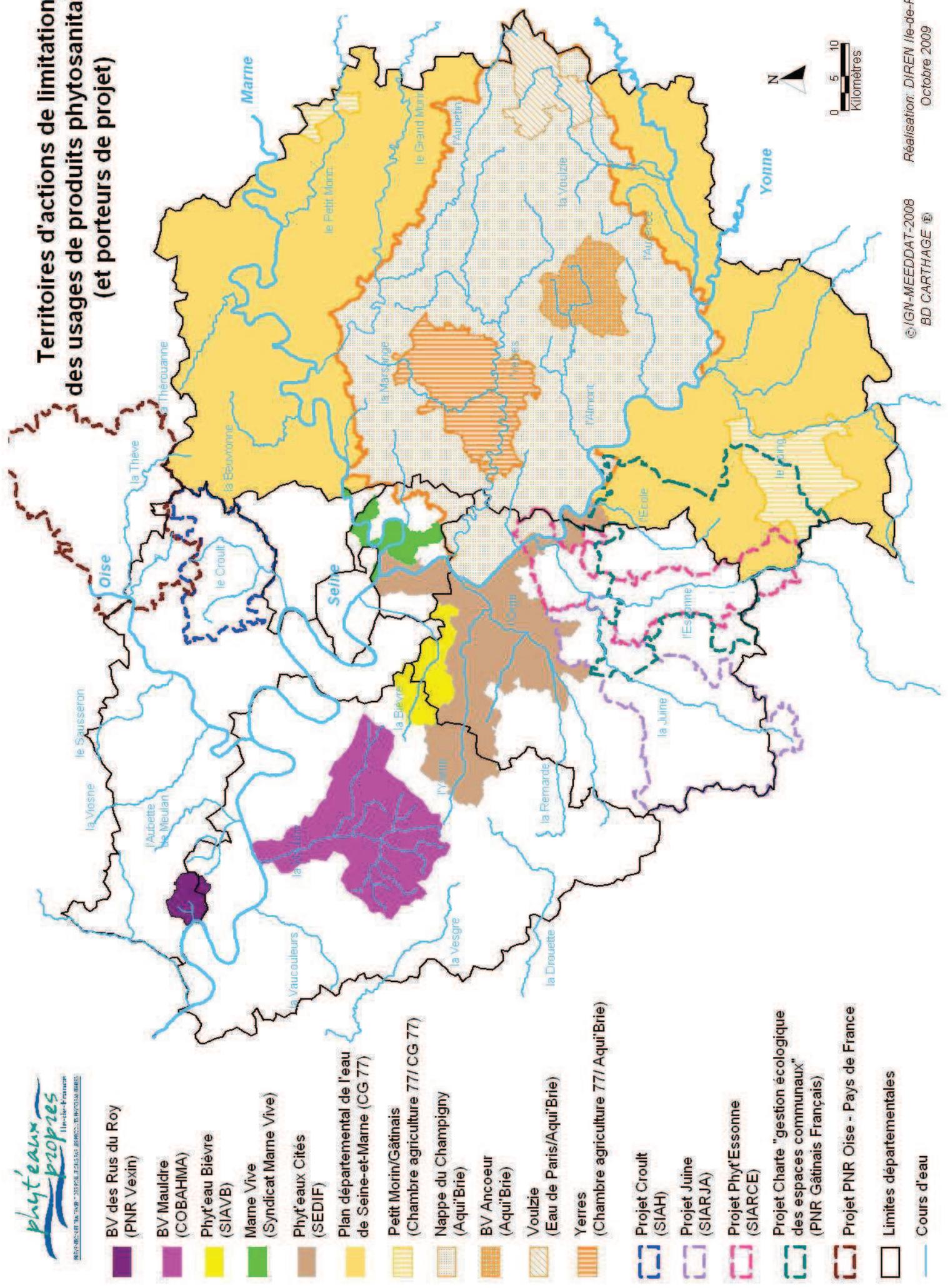
Classe B1 : Eau non conforme, mais aucune restriction d'usage n'est nécessaire

Classe B2 : Eau non conforme, mais les dépassements soit par leur niveau, soit par leur durée imposent des restrictions d'usage

- Limites communales
- Limites de réseau (UDI)



Territoires d'actions de limitation des usages de produits phytosanitaires (et porteurs de projet)



- BV des Rus du Roy (PNR Vexin)
- BV Mauldre (COBAHMA)
- Phyt'eau Bièvre (SIAVB)
- Marne Vive (Syndicat Marne Vive)
- Phyt'eaux Cités (SEDIF)
- Plan départemental de l'eau de Seine-et-Marne (CG 77)
- Petit Morin/Gâtinais (Chambre agriculture 77/CG 77)
- Nappe du Champagne (Aqui'Brie)
- BV Ancoeur (Aqui'Brie)
- Voulzie (Eau de Paris/Aqui'Brie)
- Yerres (Chambre agriculture 77/Aqui'Brie)
- Projet Croult (SIAH)
- Projet Juine (SIARJA)
- Projet Phyt'Essonne (SIARCE)
- Projet Charte "gestion écologique des espaces communaux" (PNR Gâtinais Français)
- Projet PNR Oise - Pays de France
- Limites départementales
- Cours d'eau

ANNEXE 6

Tableau récapitulatif des acteurs impliqués dans la démarche BAC pour les captages "Grenelle" d'Île-de-France

Dpmt	Commune	Nom du captage	Type de porteur de projet	Nom du porteur de projet	
Seine et Marne	VERT-SAINT-DENIS	Vert Saint Denis 2 (La Cave)	EPL	SEDIF et Société des Eaux de Melun	
	VILLEMER (77)	Villemer	EPIC	Eau de paris	
	SEINE-PORT	Champigny sud F1	Association	AquiBrie	
	BOISSISE LA BERTRAND	Boissise la bertrand P1	Entreprise privée de l'eau	Véolia	
	SAINT-PIERRE-LES-NEMOURS	Saint Pierre Les Nemours 5	EPCI (syndicat)	Saint pierre les nemours	
	LECHELLE (77)	Vicomte (Voulzie)	EPIC	Eau de paris	
	AULNOY	Aulnoy 1	Commune	Coulommiers	
	GREZ-SUR-LOING	Grez sur Loing 2	EPCI (syndicat)	Moncourt Fromonville	
	HONDEVILLIERS	Hondevilliers 2	EPCI (syndicat)	SIDEP "Vallée Petit Morin"	
	NANGIS	Nangis 4	Commune	Nangis	
	SAINT-PIERRE-LES-NEMOURS	Saint Pierre Les Nemours 1	EPCI (syndicat)	Saint pierre les nemours	
	VULAINES-SUR-SEINE	Vulaines sur Seine 2 ; La Touffe	EPCI (communauté de communes)	Fontainebleau-Avon	
	DAGNY	Dagny 2	EPCI (syndicat)	Vallée de l'Aubetin	
	Yvelines	SAINT MARTIN LA GARENNE	ST Martin la Garenne SM1	EPCI (communauté d'agglomération)	Mantes-en-Yvelines
		RAMBOUILLET	Rambouillet P5 ;	Commune	Rambouillet
MAREIL SUR MAULDRE		Mareil sur Mauldre B2 Les Bismes	EPCI (syndicat)	Syndicat d'eau de la région Yvelines	
BUHELAY		Buchelay P1	EPCI (communauté d'agglomération)	Mantes-en-Yvelines	
BLARU		Source du Lavoir Blaru	EPCI (syndicat)	de Perdreauville	
BEYNES		Beynes La Chapelle F5	Entreprise privée de l'eau	Lyonnaise des eaux	
AULNAY SUR MAULDRE		Aulnay les Aulnays d'Aulnay	EPCI (syndicat)	Syndicat des Eaux de Mauldre	
Fssonne		MILLY LA FORET	Milly 2	Commune	Milly la forêt
	ST MAURICE MONTCOURONNE	St Maurice Montcouronne Crèvecoeur	EPCI (syndicat)	Angervilliers	
	ST MAURICE MONTCOURONNE	St Maurice Montcouronne Pihale	EPCI (syndicat)	Angervilliers	
	MEREVILLE	Méreville, Puimère Semainville	Commune	Méreville	

Dpmt	Commune	Nom du captage	Type de porteur de projet	Nom du porteur de projet
Val d'Oise	SAINTE GERVAISE	Puits dit de Hodent	EPCI (syndicat)	de la région de Magny en Vexin
	SAGY-CONDECOURT	Forage de Chardronville	EPCI (communauté d'agglomération)	de Cergy Pontoise
	SAINTE CLAIR SUR EPTÉ	Forage Prairie des Rosières	Commune	de Saint Clair sur Epte
	VETHEUIL	Puits de Vetheuil	Parc Naturel Régional	Vexin Français
	VILLERS EN ARTHIES	Source de Villiers en Arthies	Parc Naturel Régional	Vexin Français
	VIENNE EN ARTHIES	Puits de Viennne en Arthies	Parc Naturel Régional	Vexin Français
	AMBLEVILLE	Source de Gratte Sel	Commune	Ambleville
	ASNIERES SUR OISE	Forage Asnières 1	EPCI (syndicat)	SIECCAO
	ASNIERES SUR OISE	Forage Asnières 2	EPCI (syndicat)	SIECCAO
	ASNIERES SUR OISE	Forage Asnières 3	EPCI (syndicat)	SIECCAO
	ASNIERES SUR OISE	Forage Asnières 4	EPCI (syndicat)	SIECCAO
	CONDECOURT-SAGY	Forage de Condecourt	EPCI (communauté d'agglomération)	de Cergy Pontoise
	BEAUMONT SUR OISE	Puit de Beaumont	EPCI (syndicat)	Persan Beaumont

ANNEXE 8

Zones à enjeu environnemental pouvant faire l'objet d'un bail environnemental

- Zone humide - L. 211-3 du Code de l'Environnement
- Zones bordant les cours d'eau - L. 211-12 du Code de l'Environnement
- Politique foncière du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres - L. 322-1 du Code de l'Environnement
- Parc national - L. 331-1, L. 331-2 du Code de l'Environnement
- Réserve naturelle nationale - L. 332-1 du CE, L. 332-16 du Code de l'Environnement
- Parc naturel régional - L. 333-1 du Code de l'Environnement (depuis la LMA 2010)
- Monument naturel ou site classé - L. 341-4 à L. 341-6 du Code de l'Environnement
- Trame verte et bleue - L. 371-1 à L. 371-3 du Code de l'Environnement (depuis la LMA 2010)
- Habitat, espèce, site protégé - L. 411-2 du Code de l'Environnement
- Site Natura 2000 - L. 414-1 du Code de l'Environnement
- Zone couverte par un plan de prévention des risques naturels prévisibles - L. 562-1 du Code de l'Environnement
- Périmètre de protection des captages - L. 1321-2 du Code de la Santé Publique
- Zone d'érosion L. 114-1 du Code Rural et de la Pêche Maritime

ANNEXE 9

Pratiques culturales pouvant faire l'objet de clauses dans le bail rural environnemental (décret du 8 mars 2007)

- 1° Le non-retournement des prairies ;
- 2° La création, le maintien et les modalités de gestion des surfaces en herbe ;
- 3° Les modalités de récolte ;
- 4° L'ouverture d'un milieu embroussaillé et le maintien de l'ouverture d'un milieu menacé par l'embroussaillage ;
- 5° La mise en défens de parcelles ou de parties de parcelle ;
- 6° La limitation ou l'interdiction des apports en fertilisants ;
- 7° La limitation ou l'interdiction des produits phytosanitaires ;
- 8° La couverture végétale du sol périodique ou permanente pour les cultures annuelles ou les cultures pérennes ;
- 9° L'implantation, le maintien et les modalités d'entretien de couverts spécifiques à vocation environnementale ;
- 10° L'interdiction de l'irrigation, du drainage et de toutes formes d'assainissement ;
- 11° Les modalités de submersion des parcelles et de gestion des niveaux d'eau ;
- 12° La diversification de l'assolement ;
- 13° La création, le maintien et les modalités d'entretien de haies, talus, bosquets, arbres isolés, mares, fossés, terrasses, murets ;
- 14° Les techniques de travail du sol ;
- 15° La conduite de cultures suivant le cahier des charges de l'agriculture biologique.

Contrat de non-plagiat

plagiat : action de plagier

plagier : emprunter à un ouvrage et à son auteur, des éléments, des fragments dont on s'attribue abusivement la paternité en les reproduisant, avec plus ou moins de fidélité, dans une œuvre que l'on présente comme personnelle.

Je soussigné(e),

déclare sur l'honneur connaître la définition du plagiat et ne pas m'y adonner. Je m'engage à ne pas copier, contrefaire ou falsifier mon mémoire de TFE, et à ne pas y utiliser, en tout ou en partie, l'œuvre d'autrui ou des passages appréciables tirés de celle-ci, sans les identifier expressément comme citations, et dans l'intention de les faire passer pour miens.

Fait à :

le

Signature de l'étudiant :

Maîtrise foncière, pratiques agricoles durables et protection de la ressource en eau :
quels outils d'intervention sur les aires d'alimentation des captages en Île-de-France ?

Résumé :

Enjeu de santé publique et de préservation des milieux, la protection des captages et de la ressource en eau fait l'objet d'une série de dispositifs mis en œuvre à la fois de façon réglementaire et volontaire. Les acteurs de la protection, à l'échelon local, ont notamment recours à toute la gamme d'outils fonciers : de la maîtrise de l'usage du sol à l'acquisition foncière en propriété. En plus, la mise en œuvre de pratiques agricoles durables, par le biais du bail environnemental notamment, est une orientation forte pour concilier activité agricole et protection des ressources en eau. Les expériences observables en Île-de-France font état des obstacles rencontrés pour la mise en œuvre de ce type d'actions. La principale difficulté, en dehors de la capacité des gestionnaires, concerne le rapport entre la profession agricole et l'instrument foncier. En Île-de-France, la situation est exacerbée compte tenu du contexte de pression foncière forte.

Mots-clés :

Maîtrise foncière, eau potable, aires d'alimentation de captage, périmètres de protection de captages, agriculture biologique, bail environnemental, aménagement foncier

Land management, sustainable agricultural practices and protection of the water resources :
what are the tools of intervention on the water protection area, in Île-de-France ?

Abstract :

Protection of catchment and water resources are an important stake for public health and preservation of the environment that is why several regulatory and voluntary plans have been implemented. Locally, protection actors use plenty of land tools : from the control of land use to the land acquisition. Moreover, the implementation of sustainable agricultural practices, by using farming lease with environmental terms, for instance, is a strong orientation to accommodate farming and protection of water resources. The experiments in Île-de-France show the obstacles faced to implement this kind of actions. The main difficulty, excluding the administrators' ability, concerns the relationship between the farming and the land instrument. In Île-de-France, these problems are increased, considering the context of high land pressure.

Keywords :

Land management, drinking water, water catchment area, water catchment perimeter, biological agriculture, farming lease with environmental terms, regrouping of lands