



**Pays de la Loire**

## **Dispositifs et outils d'intervention foncière**

**à visée environnementale dans l'espace agricole :**

**Le levier de la protection de la ressource en eau en Pays de la Loire**

Rapport de stage 2017

Alice Primault

Sous la direction de Tanguy Martin



## Introduction

De forts enjeux émergent aujourd’hui autour de la conciliation des problématiques de l’eau et de l’usage des sols agricoles. La protection de la ressource en eau est un enjeu majeur tant au plan national que mondial.

Dans une résolution de 2010, L’Assemblée générale de l’ONU a reconnu comme un droit fondamental le droit à une eau potable salubre et propre, essentiel au plein exercice du droit à la vie et de tous les droits de l’homme. L’eau est un patrimoine commun considéré comme essentiel à la vie humaine. « *L’eau n’est pas un bien marchand comme les autres mais un patrimoine qu’il faut protéger, défendre et traiter comme tel* »<sup>1</sup>. Comme les autres ressources naturelles [dont les sols], l’eau est élevée depuis la loi Barnier<sup>2</sup> au rang de patrimoine commun de la nation, « *Sa protection, sa mise en valeur et le développement de la ressource utilisable, dans le respect des équilibres naturels, sont d’intérêt général* »<sup>3</sup>. La Charte de l’environnement l’élève également au rang de « *patrimoine commun des êtres humains* »<sup>4</sup>. La protection de l’eau, sa mise en valeur et le développement de la ressource utilisable, dans le respect des équilibres naturels sont d’intérêt général<sup>5</sup>. L’action administrative se fonde sur ce principe d’intérêt général, qui conforte les actions favorables à la protection de l’environnement.

S’il est admis que l’eau n’est pas un bien économique, mais une ressource naturelle commune, il est toutefois incontestable que les services liés à l’eau constituent un enjeu économique et financier important. Cette ressource est menacée par les activités humaines qui portent atteinte tant à sa quantité qu’à sa qualité. L’agriculture a une lourde responsabilité, principalement sur la qualité. « *Tous les rapports démontrent que c’est l’agriculture qui est l’activité la plus prédatrice et qui porte le plus atteinte à l’eau et aux milieux aquatiques* »<sup>6</sup>. L’impact des pollutions diffuses<sup>7</sup> rejetées dans le milieu a de fortes répercussions sur la qualité de l’eau, la biodiversité, mais également sur les services rendus par les milieux aquatiques ainsi détériorés. Le coût sociétal du traitement curatif est particulièrement élevé. Il existe cependant aujourd’hui des pratiques agricoles reconnues permettant de limiter fortement ces effets délétères, par exemple celles contenues dans le cahier des charges de l’agriculture biologique.

Depuis la loi biodiversité<sup>8</sup>, la protection de l’environnement a franchi une étape essentielle en consacrant un principe de complémentarité entre l’agriculture et la biodiversité. Elle fait ainsi entrer l’agriculture dans le champ des possibles de la protection de l’environnement, jusque là en opposition. Cette loi « *emporte des incidences très variées sur le monde agricole, qui va devoir s’adapter à de nouvelles contraintes, mais aussi à des stratégies innovantes de protection de l’environnement dont il peut choisir d’être partie prenante* »<sup>9</sup>.

---

1 Introduction de la directive cadre sur l’eau

2 Loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l’environnement

3 Article L. 210-1 Code de l’environnement

4 Loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1 mars 2005 relative à la Charte de l’environnement

5 Art. L. 210-1. C. env.

6 Bernard Drobenko, « L’essentiel du Droit de l’eau », Gualino, 2013, p19

7 Les contaminants regroupent des substances essentiellement employées en agriculture, néfastes lorsqu’elles rejoignent le milieu naturel en trop grande quantité : nitrates, produits phytosanitaires et phosphore.

8 Loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages

9 Benoît GRIMONPREZ « Étude d’impact sur l’agriculture de la loi biodiversité », Droit rural n° 449, Janvier 2017, étude 1

Terre de Liens a depuis 10 ans déjà fait le choix d'acquérir des terres agricoles, éviter leur disparition, mais aussi d'en assurer la préservation à long terme par un usage écologique et responsable. Le mouvement concilie depuis son origine protection de l'environnement et agriculture. Les fermes acquises sont mises à bail avec des clauses environnementales pour une production biologique et paysanne. Terre de Liens commence par ailleurs à intégrer les problématiques de l'eau dans l'acquisition et la gestion de ses fermes.

L'expérience positive sur la ferme du Pré Tords, ferme acquise dans le marais breton Vendéen avec l'aide de l'Agence de l'eau, a permis à l'association Terre de Liens Pays de la Loire de s'investir davantage sur les problématiques liées à l'eau. L'association a ainsi souhaité investir davantage ce champ afin de mieux protéger et concilier terres agricoles et ressources naturelles.

Comment mobiliser les multiples outils et acteurs œuvrant pour la protection de l'eau pour mieux cibler l'action foncière agricole et environnementale de l'association Terre de Liens en Région Pays de la Loire ?

A la croisée de la protection de l'eau et de l'usage du foncier agricole, il est complexe d'appréhender la multitude de dispositifs spécifiques et d'acteurs impliqués. En premier lieu, ce rapport synthétise les enjeux de protection de la ressource en eau en Pays de la Loire, tant concernant l'état écologique des eaux de surfaces et des eaux souterraines, que de la qualité de l'eau potable. Ce fil conducteur nous amènera à appréhender la gouvernance de l'eau. En second lieu, nous aborderons un état des lieux des dispositifs et outils pouvant être mobilisés dans l'espace agricole entre contraintes et incitations, avec une attention particulière sur les droits de préemption. Ce ciblage du potentiel d'action, nous permettra de développer en dernier lieu les possibilités d'action pour Terre de Liens dans ce domaine, ainsi que les limites de la maîtrise foncière agricole pour la protection de l'environnement et des ressources naturelles.

## Sommaire

Introduction.....	2
Glossaire.....	6
I. Enjeux majeurs de l'agriculture pour la préservation de la ressource en eaux.....	7
A. Le bon état écologique de l'eau.....	7
1. Organisation et acteurs en Pays de la Loire.....	7
2. L'état de l'eau et ses différents usages en Pays de la Loire.....	9
3. les Enjeux de l'agriculture face au bon état de l'eau.....	10
B. La qualité de l'eau potable.....	10
1. organisation et acteurs de la protection.....	11
2. Un enjeu de santé public sur lequel le type d'utilisation des sols (et d'agriculture) influe fortement.....	14
3. Le cout sociétal de l'agriculture et le partage de la ressource en eau.....	16
C. Synthèse des acteurs clés : à la rencontre du foncier agricole et de la préservation de la ressource en eau.....	16
II. Les dispositifs et outils d'intervention fonciers [agricoles] de protection de l'eau.....	20
A. Les dispositifs de protection et leurs contraintes.....	20
1. Panorama des outils de protection.....	20
2. Une régulation du droit de propriété.....	20
B. Zoom sur le droit de préemption a des fins environnementales :.....	21
1. Point global sur le droit de préemption.....	21
2. La Hiérarchie des Droits de préemption.....	25
3. Droit de délaissement du propriétaire.....	25
4. Les zones concernées par les DP autour des enjeux eau et foncier agricole.....	26
C. Les incitations à des pratiques vertueuses.....	27
a) Le financement de pratiques positives par les autorités publiques : les contrats de gestion	27
b) Les Baux ruraux environnementaux : l'encadrement contractuel de pratiques vertueuses.	28
c) Aides publiques à l'acquisition des zones à enjeux eau.....	28

III. Préconisations d'action .....	29
A. Stratégie d'action .....	29
B. Les limites de la protection de l'eau par la maîtrise foncière agricole :.....	32
a) Entre protection de l'environnement et droit de propriété : les limites de l'intérêt général	32
b) L'espace agricole a-t-il une fonction sociale environnementale ? .....	33
Conclusion .....	34
Annexe 1 : les acteurs de l'eau et biodiversité .....	35
Annexe 2 : Etat écologique des cours d'eau.....	36
Annexe 3 : les acteurs de l'eau potable .....	37
Annexe 4 : Captages prioritaires concernant les pollutions.....	38
Annexe 5 : Synthèse des zones de protection à enjeu eau .....	40

## Glossaire

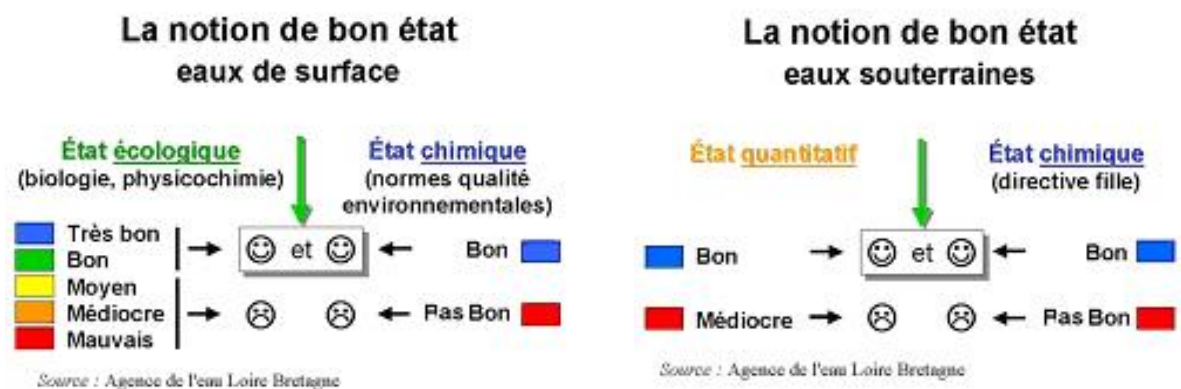
AB	Agriculture biologique
ARS	Agence Régionale de la Santé
CAB	Coordination Agrobiologique
CGDD	Commissariat Général au Développement Durable
CIVAM	Centres d'Initiatives pour Valoriser l'Agriculture et le Milieu rural
CLRL	Conservatoire du Littoral et des Rivages Lacustres
DUP	Déclaration d'utilité publique
DP	Droit de préemption
DPU	Droit de préemption urbain
ENS	Espace naturel sensible
EPCI	Etablissement Public de Coopération Intercommunale
FEADER	Fonds Européen Agricole pour le Développement Rural
GAB	Groupement des Agriculteurs Biologistes
PAC	Politique agricole commune
PPEANP	Périmètre de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains, aussi appelé PEAN en Pays de la Loire
RNR	Réserve naturelle régionale
RNN	Réserve naturelle nationale
SAFER	Sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural
SAGE	Schéma d'aménagement et de gestion de l'eau
SDAGE	Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux
ZAP	Zone agricole protégée
ZHIEP	zones humides d'intérêt environnemental particulier
ZSGE	Zone stratégique pour la gestion de l'eau

## I. Enjeux majeurs de l'agriculture pour la préservation de la ressource en eaux

### A. Le bon état écologique de l'eau

Le « bon état écologique » des eaux communautaires est un objectif central du droit de l'eau impulsé par la Directive Cadre sur l'eau<sup>10</sup> de 2000. L'évaluation de cet objectif est réalisée par rapport aux « conditions de référence » représentatives d'un milieu pas ou très peu influencé par l'activité humaine. Concernant les eaux de surface, l'appréciation est réalisée sur l'état écologique (structure et fonctionnement des écosystèmes aquatiques) et l'état chimique des masses d'eau (normes de qualité environnementales, notamment concernant les substances dangereuses). Concernant les eaux souterraines, l'évaluation est faite sur leur état quantitatif et leur état chimique (concentrations en polluants et salinité dues aux activités humaines ne dépassant pas les seuils)<sup>11</sup>. L'objectif est d'atteindre à minima le niveau « bon ».

Comment est apprécié le « bon état » des eaux ?



### 1. Organisation et acteurs en Pays de la Loire

#### Annexe 1 : les acteurs de la biodiversité

L'eau ne connaît pas de frontières, ainsi les traditionnels découpages administratifs n'ont pas été retenus pour la gestion de l'eau. Elle s'organise par **bassins versants**, qui correspondent aux espaces drainés par un cours d'eau et ses affluents (convergeant vers un même point de sortie).

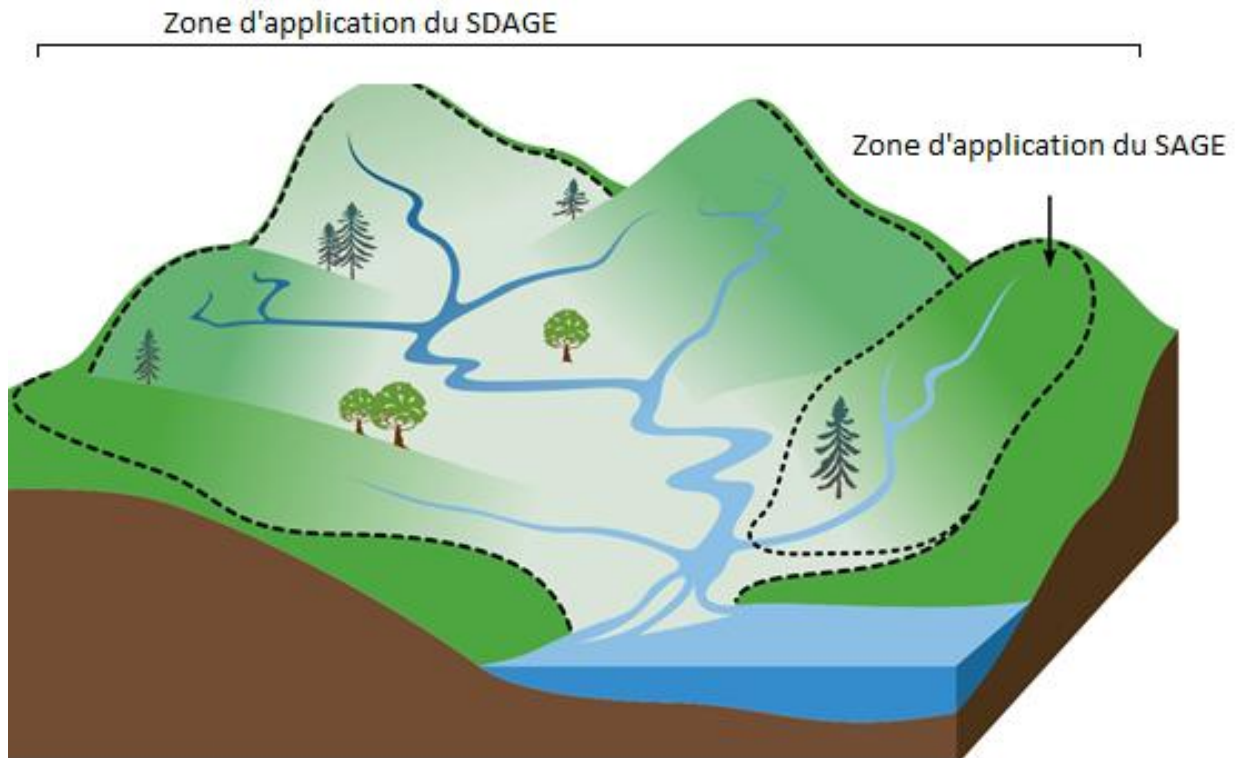
La France est découpée en 6 grands bassins hydrographiques. La totalité de la région des Pays de la Loire appartient au bassin Loire-Bretagne. Elle est couverte par un schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (**SDAGE**) qui fixe pour six ans les orientations qui permettent d'atteindre les objectifs attendus en matière de « bon état » des eaux". Ce document de planification vise à concilier la satisfaction et le développement des différents usages (eau potable, industrie, agriculture, ...) et la protection des milieux aquatiques, en tenant compte des spécificités du territoire. Des programmes de mesures y sont associés, déclinant les actions opérationnelles à réaliser pour atteindre les objectifs du SDAGE. La gouvernance est assurée par un Comité de bassin qui adopte les grandes

<sup>10</sup> Article 1<sup>er</sup>, Directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau

<sup>11</sup> <http://www.eaufrance.fr/observer-et-evaluer/etat-des-milieux/regles-d-evaluation-de-l-etat-des/>

orientations. Il est composé de 190 membres représentant tous les acteurs de la gestion de l'eau, et répartis en 3 collèges : collectivités (40%) ; usagers (40%) et Etat /établissements publics (20%). En Pays de la Loire, le SDAGE est décliné en 18 **SAGE** à une échelle plus locale, pour couvrir chaque bassin versant hydrographique ou nappe. 85 % de la région est couverte par un SAGE.

### Logique géographique du découpage territorial concernant les politiques de l'eau



© Office International de l'Eau

Source : RQES (Réseau québécois sur les eaux souterraines)

Figure modifiée de l'originale disponible sur :

<http://rqes-gries.ca/fr/notions-dhydrogeologie/les-eaux-souterraines/322-cycle-de-leau-bassin-versant-et-bilan-hydrique.html>

Zone d'application d'un SAGE

Le SAGE est élaboré collectivement par les acteurs de l'eau du territoire, regroupés en commission locale de l'eau (CLE). Cette assemblée se compose elle aussi de trois collèges (collectivités territoriales, usagers, l'Etat et ses établissements publics). Chaque SAGE comprend :

- un plan d'aménagement et de gestion durable (PAGD) qui fixe les objectifs, orientations et dispositions du SAGE et ses conditions de réalisation (opposable aux pouvoirs publics : tout programme, projet ou décision prise par l'administration doit être compatible avec le PAGD)
- un règlement, accompagné de documents cartographiques, qui édicte les règles à appliquer pour atteindre les objectifs fixés dans le PAGD (opposable aux tiers : tout mode de gestion, projet ou installation de personnes publiques ou privées doit être conforme avec le règlement)

L'Agences de l'eau met en œuvre la politique publique de l'eau sur le grand bassin hydrographique autour des objectifs du SDAGE et leurs déclinaisons locales, les SAGE. Elle favorise une gestion équilibrée et économe de la ressource en eau et des milieux aquatiques, l'alimentation en eau potable, la régulation des crues et le développement durable des activités économiques. L'agence de l'eau intervient dans le cadre de programmes d'intervention pluri-annuels par des aides financières et techniques et pour des actions d'intérêt général au service de l'eau et de l'environnement du bassin.

Ces actions sont financées par les **redevances** payées par les usagers de l'eau du bassin, sur le principe de "l'eau paye l'eau" : chacun doit supporter le coût de ses usages et les redevances permettent à chacun de contribuer de manière appropriée à la récupération des coûts. L'agence de l'eau Loire-Bretagne consacre ainsi environ 300 millions d'euros par an à la reconquête de la qualité des eaux.

**Des structures de gestion** (rivières, baies, nappes...) sont organisées sous la forme de **syndicats de bassin versant** regroupant communes, EPCI à fiscalité propre<sup>12</sup>, départements, régions. Elles animent et mettent en œuvre les politiques de gestion des milieux aquatiques en associant l'ensemble des acteurs de leur territoire. La compétence GEMAPI (Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations)<sup>13</sup>, de la compétence des EPCI à fiscalité propre, pourra leur être transférée. Ils pourront alors être reconnus comme établissements publics territoriaux de bassin (EPTB) ou établissements publics d'aménagement et de gestion de l'eau (EPAGE)<sup>14</sup>.

Par ailleurs, les **contrats de milieu** (rivière, lac, nappe, baie, ...) sont des outils d'intervention à l'échelle de bassin versant. Ils donnent lieu à un programme d'action volontaire déclinant les objectifs du SDAGE, avec un engagement financier contractuel. Ces contrats sont signés entre le(s) préfet(s) de département(s), l'Agence de l'eau et les collectivités locales (conseil général, conseil régional, communes, syndicats intercommunaux ...). L'Agence de l'eau Loire-Bretagne utilise massivement cet outil, avec près de 400 contrats territoriaux couvrant 92 % de la surface du bassin.

## 2. L'état de l'eau et ses différents usages en Pays de la Loire

### **Annexe 2 : état écologique des cours d'eau**

L'état écologique des cours d'eau est globalement très moyen sur la région Pays de la Loire, avec près de 9 masses d'eau sur 10 n'atteignant pas un bon état. Un tiers de celles-ci sont dans un état médiocre ou mauvais. L'état écologique des masses d'eau dans la région est stable sur la période 2007-2015 à l'échelle régionale<sup>15</sup>. Il n'y a malheureusement pas d'amélioration globale visible sur cette période, malgré les enjeux importants et les actions menées.

Les usages de l'eau sont très différents d'un département à l'autre. La Vendée et le Maine-et-Loire concentrent d'importants volumes d'eau pour les usages agricoles, alors qu'en Mayenne, 84% des prélèvements en eau sont destinés à l'eau potable. En revanche, en Sarthe, c'est l'industrie qui absorbe majoritairement les volumes d'eaux prélevés.<sup>16</sup>

---

<sup>12</sup> C'est à dire métropoles, communautés urbaines, communautés d'agglomération, communautés de communes

<sup>13</sup> A partir du 1<sup>er</sup> janvier 2018

<sup>14</sup> Code de l'environnement, article L. 213-12

<sup>15</sup> <http://www.pays-de-la-loire.developpement-durable.gouv.fr/cartes-d-etat-des-masses-d-eau-et-evolutions-r1510.html> [consulté le 27/04/2017]

<sup>16</sup> <http://ceser.paysdelaloire.fr/le-service-public-de-leau-en-pays-de-la-loire-juin-2012.html> [consulté le 4 mai 2017]

### 3. les Enjeux de l'agriculture face au bon état de l'eau

Les « problèmes » agricoles et les « problèmes » environnementaux ont longtemps été traités de façon disjointe. En France, la notion de services écosystémiques ou environnementaux ne sont ainsi apparus que très tardivement<sup>17</sup>. Ils font écho aux externalités positives rendues par les activités agricoles. Les services rendus sur l'eau, que ce soit sur la qualité de l'eau potable ou sur le bon état écologique des cours d'eau, se situent à plusieurs niveaux :

- ✓ gestion quantitative et qualitative de la ressource en eau
- ✓ lutte contre les pollutions diffuses et ponctuelles
- ✓ prévention des inondations
- ✓ mesures d'adaptation au changement climatique

La notion de services environnementaux a par ailleurs permis un renouvellement des réponses apportées aux problèmes agricoles et environnementaux et a ouvert la porte à des rémunérations possibles<sup>18</sup>. La PAC européenne est un vecteur important de cette prise de conscience, notamment par la contractualisation volontaire pour s'engager à adopter des pratiques respectueuses de l'environnement contre un paiement compensatoire (MAE ; conditionnalité des aides...). Cependant, force est de constater qu'en Pays de la Loire, les améliorations de l'état écologique des cours d'eau ne sont que peu visibles.

Le type d'agriculture pratiqué sur les sols influe fortement sur la qualité de l'eau. Hascic et Wu<sup>19</sup> ont démontré que l'occupation et l'usage du sol participent à la qualité de l'eau. Le type d'agriculture et la maîtrise du foncier dans les zones à enjeux contribuent ainsi à la préservation de la ressource en eau, à la biodiversité, à la santé publique. La nécessité d'une utilisation respectueuse du patrimoine commun naturel que sont l'eau et les sols est donc particulièrement importante.

Le cahier des charges de l'agriculture biologique, par l'interdiction des pesticides et engrais de synthèse, est celui qui limite le plus les risques de pollution des eaux<sup>20</sup>. Or seulement 7% des terres agricoles ont aujourd'hui ce label en Pays de Loire, et seulement 5% en France, malgré un objectif de 20 % d'agriculture biologique en 2020 fixé dans le Grenelle de l'environnement.

#### B. La qualité de l'eau potable

L'assemblée générale de l'Onu a pris une résolution en 2010 dans laquelle elle déclare que le droit à une eau potable, salubre et propre est un « *droit fondamental, essentiel au plein exercice du droit à la vie et de tous les droits de l'homme* ». La Loi sur l'Eau et les Milieux Aquatiques (LEMA) du 30 Décembre 2006<sup>21</sup> a quant à elle institué un droit pour toute personne physique d'accéder à l'eau potable pour son alimentation et son hygiène, dans des conditions économiques acceptables.

Dans la mise en œuvre de ce droit, l'agriculture a une lourde responsabilité sur la qualité des eaux de surfaces et des eaux souterraines pouvant servir à l'alimentation en eau potable, notamment par

---

<sup>17</sup> Élodie Valette, Olivier Aznar, Marie Hrabanski, Caroline Maury, Armelle Caron et Mélanie Decamps, « Émergence de la notion de service environnemental dans les politiques agricoles en France : l'ébauche d'un changement de paradigme? », *Vertigo - la revue électronique en sciences de l'environnement* [En ligne], Volume 12 numéro 3 | décembre 2012, mis en ligne le 31 octobre 2012, consulté le 10 mai 2017. URL : <http://vertigo.revues.org.passerelle.univ-rennes1.fr/12925> ; DOI : 10.4000/vertigo.12925

<sup>18</sup> Ibidem

<sup>19</sup> Ivan Hascic, JunJie Wu. "Land Use and Watershed Health in the United States". *Revue Land Economics*, janvier 2006, Vol. 82, p. 214-239

<sup>20</sup> Girardin et Sardet, Inra, 2003

<sup>21</sup> Article L.210-1 du Code de l'environnement

l'impact des pollutions diffuses<sup>22</sup> rejetées dans le milieu (nitrates et produits phytosanitaires) et le coût de retraitement que cela induit.

## 1. organisation et acteurs de la protection

### a) Les acteurs

#### **Annexe 3 : Les acteurs de l'eau potable**

L'alimentation en eau potable des citoyens est un enjeu de santé publique majeur et fait par conséquent l'objet d'une attention particulière de la part des services de l'Etat. Le Préfet veille à la sécurité et à la protection des sites de captage. L'agence Régionale de la santé (ARS) veille à la sécurité alimentaire de l'eau potable et assure le contrôle qualitatif de l'eau distribuée.

Les communes sont compétentes pour le service public<sup>23</sup> de l'eau potable et l'assainissement. Les EPCI peuvent se voir transférer ces compétences selon leur taille : compétence obligatoire des métropoles<sup>24</sup> et des communautés urbaines<sup>25</sup>; compétence optionnelle des communautés d'agglomération<sup>26</sup>. Avec la loi Notre cette compétence deviendra obligatoire en 2020 pour tout type d'intercommunalité. Un des objectifs est de diminuer drastiquement le nombre de service d'eau potable<sup>27</sup>.

Type d'EPCI	Nombre d'habitants	Type de compétence Actuelle	Type de compétence Au 1 <sup>er</sup> janvier 2020
<b>Métropoles</b>	450 000	obligatoire	obligatoire
<b>Communautés urbaines</b>	250 000	obligatoire	obligatoire
<b>Communautés d'agglomération</b>	50 000	optionnel	obligatoire
<b>Communautés de communes</b>	< 50 000	facultative jusqu'au 1er janvier 2018, optionnelle entre 2018 et 2020	obligatoire

Certaines collectivités se sont fédérées au niveau départemental pour assurer le service Public de l'Eau Potable. Ces initiatives volontaires se sont développées selon différentes modalités :

- ✓ « Vendée Eau », syndicat Départemental d'Alimentation en Eau Potable de la Vendée, organise la distribution de l'eau potable pour tout le département (seule 3 communes /369 n'ont pas rejoint le syndicat départemental, dont La Roche sur Yon) et regroupe 11 syndicats intercommunaux. Vendée Eau assure et coordonne la gestion technique et

<sup>22</sup> Par pollutions diffuses on entend une contamination des eaux par une substance indésirable dont l'origine n'est pas ponctuelle mais issue d'une multitude de sources dispersées dans l'espace et dans le temps, difficilement identifiables. Ce type de contamination est par ailleurs susceptible de persister dans le milieu sur une période plus ou moins prolongée. Les contaminants généralement mis en cause dans les problématiques de pollutions diffuses regroupent des substances essentiellement employées en agriculture qui peuvent se révéler néfastes lorsqu'elles rejoignent le milieu naturel en trop grande quantité (nitrates, produits phytosanitaires et phosphore). <http://captages.onema.fr/enjeu/les-pollutions-diffuses>

<sup>23</sup> Article L. 2224-7 du code général des collectivités territoriales

<sup>24</sup> Article L. 5217-2 du CGCT

<sup>25</sup> Article L. 5215-20 du CGCT

<sup>26</sup> Article L. 5216-5 du CGCT

<sup>27</sup> La plus grande partie des quelques 35 000 services de l'eau en France relève d'une commune rurale avec un faible nombre d'usagers : 56% des services d'eau desservent moins de 1 000 habitants <http://www.lagazettedescommunes.com/494923/loi-notre-les-coulisses-du-transfert-des-competences-eau/> [consulté la 10 mai 2017]

administrative de la distribution de l'eau, et met en œuvre les décisions des élus dans les domaines de la protection de la ressource, de la production et de la distribution de l'eau, et du service rendu aux abonnés.

- ✓ Le conseil départemental de la Mayenne a constitué en 2011 l'Agence technique départementale de l'eau (ATD'eau 53). Elle apporte une assistance technique aux collectivités compétentes en matière d'eau potable : protection et suivi des ressources, assistance à la maîtrise d'ouvrage, gestion et délégation de service public.
- ✓ Le Syndicat Départemental de l'Eau de l'Orne bénéficie d'un transfert de compétences des collectivités assez complet : recherche d'eau et création de points de prélèvements d'eau brute (avant la mise en production par pompage, traitement et distribution) ; répartition de la ressource ; réalisation des périmètres de protection ; maîtrise d'ouvrage de certaines études et travaux exceptionnels d'intérêt général.
- ✓ Atlantic'eau en Loire-Atlantique : syndicat mixte qui exerce la distribution et le transport de l'eau potable pour les collectivités adhérentes (165 communes). Peu d'informations sont disponibles.

A noter que les communes et EPCI peuvent gérer la distribution et le retraitement de l'eau potable sous différentes formes : en régie directe, en gestion déléguée à un syndicat d'alimentation en eau potable (établissement public) ou à une entreprise privée prestataire de service.

#### b) Protection de l'eau potable :

Pour assurer la production d'une eau potable de qualité, la protection de la ressource contre les contaminations est primordiale (pesticides et nitrates mais aussi bactériologie, hydrocarbures, métaux lourds...). Ainsi, à chaque point de captage d'eau potable<sup>28</sup> sont assujetties des obligations de protection sur tout ou partie du territoire situé en amont hydraulique du captage. Pour ce faire, deux dispositifs permettent de protéger ces zones<sup>29</sup> :

- ✓ Un **périmètre de protection du captage** : principalement destiné à assurer la protection de la ressource prélevée vis-à-vis de pollutions ponctuelles et accidentelles susceptibles de survenir dans le voisinage immédiat du captage, et d'assurer un contrôle des activités. Dans certains cas, il permet de se prémunir contre les pollutions diffuses menaçant directement le captage. Ce périmètre est décliné en trois niveaux de protection : périmètre de protection immédiat où toute activité est interdite ; périmètre de protection rapprochée où les activités sont soumises à prescription particulière pour éviter les pollutions ; et périmètre de protection éloignée, facultatif, prolongeant la zone protégée.
- ✓ **L'Aire d'Alimentation du Captage**<sup>30</sup> : la prise en compte des problématiques de pollutions diffuses s'est traduite par ce dispositif complémentaire. Sous cette appellation, sont considérées l'ensemble des surfaces contribuant à l'alimentation du captage ou, autrement dit, l'ensemble des surfaces où toute goutte d'eau tombée au sol est susceptible de parvenir jusqu'au captage, que ce soit par infiltration ou par

---

<sup>28</sup> Par captage on entend un ouvrage de prélèvement exploitant une ressource en eau, que ce soit en surface (prise d'eau en rivière) ou dans le sous-sol (forage ou puits atteignant un aquifère). <http://captages.onema.fr/pourquoi-protger-un-captage> [consulté le 9 mai 2017]

<sup>29</sup> <http://captages.onema.fr/enjeu/la-protection-des-captages/laire-dalimentation-de-captage>

<sup>30</sup> 5° du II de l'article L. 211-3 du code de l'environnement

ruissellement. Elle doit *a minima* inclure les différents niveaux de périmètre de protection du captage.

## Les Aires d'Alimentation de Captage

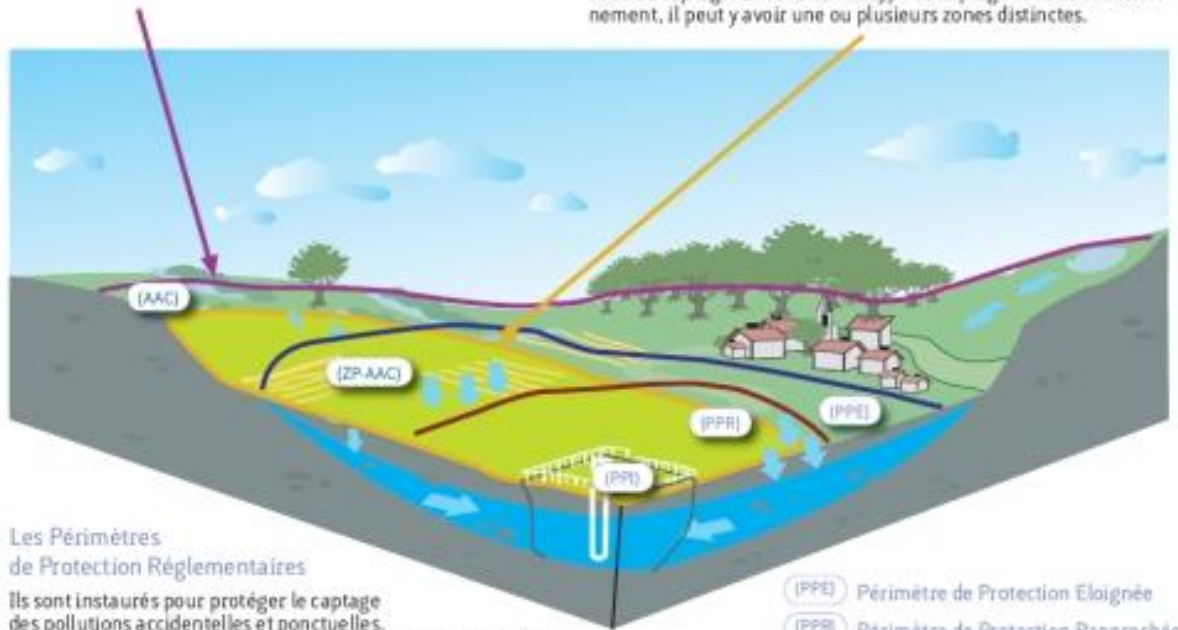
*Echelle d'actions efficaces pour lutter contre les pollutions diffuses*

### (AAC) Aire d'Alimentation de Captage

correspond à la surface totale sur laquelle une goutte d'eau tombée au sol rejoindra le captage.

### (ZP.AAC) Zone de Protection de l'AAC

ensemble des secteurs de l'Aire d'Alimentation de Captage les plus vulnérables vis-à-vis des pollutions diffuses. Elle correspond à une échelle d'intervention réaliste pour améliorer la qualité de l'eau au captage. En fonction du type de captage et de son environnement, il peut y avoir une ou plusieurs zones distinctes.



### Les Périmètres de Protection Réglementaires

Ils sont instaurés pour protéger le captage des pollutions accidentelles et ponctuelles. Leur rôle n'est pas de régler le problème des pollutions diffuses car les surfaces concernées ne le permettent pas.

- (IPE) Périmètre de Protection Éloignée
- (IPRI) Périmètre de Protection Rapprochée
- (IPPI) Périmètre de Protection Immédiate

(© Agence de l'eau - DREAL Rhône-Alpes)

## Distinctions entre Périmètres de Protection et Aire d'Alimentation :

	Périmètre de protection du captage	Aire d'Alimentation du Captage
<b>Base juridique</b>	Article L. 1321-2 et R. 1321-13 du code de la santé publique	5° du II de l'article L. 211-3 du code de l'environnement article R 114-1 à 10 du code rural et de la pêche maritime
<b>Etendue</b>	Généralement quelques hectares	Zone plus vaste
<b>But</b>	Protection contre les pollutions ponctuelles et accidentelles	Lutte contre les pollutions diffuses
<b>Moyens d'action</b>	Prescriptions et expropriation au bénéfice de la commune pour le périmètre immédiat	Programme d'action
<b>Application</b>	Systématique et obligatoire pour tous les captages	A l'initiative du Préfet

Inspiré du tableau « *Distinctions réglementaires et pratiques entre Périmètres de Protection et Aire d'Alimentation* » de l'Onema<sup>31</sup>

### 2. Un enjeu de santé public sur lequel le type d'utilisation des sols (et d'agriculture) influe fortement

La qualité de l'eau potable est un enjeu majeur de santé publique. Le Code de la santé publique fixe les règles générales d'hygiène de l'alimentation en eau potable (concentration de micro-organismes, parasites, et substances constituant un danger potentiel pour la santé<sup>32</sup>) et toutes autres mesures propres à préserver la santé de l'homme<sup>33</sup>, notamment la protection des points de captage d'eau potable.

La qualité microbiologique est globalement satisfaisante en Pays de la Loire avec 99 % des prélèvements respectent les exigences de qualité. Toutefois en 2016, dans les départements de la Loire-Atlantique, du Maine et Loire et de la Sarthe, environ un tiers des stations de traitement d'eau potable ont été concernées par des dépassements de la norme de qualité. Par ailleurs, concernant les nitrates, la situation est moins favorable en Mayenne, avec des dépassements de la norme de qualité (50mg/l) en 2015<sup>34</sup>.

Il faut aussi noter que près de 970 captages d'alimentation en eau potable ont été fermés, entre 2000 et 2013 à l'échelle du bassin Loire-Bretagne, soit 6 % du volume eau potable du bassin<sup>35</sup>. Le motif principal de fermeture est la qualité de l'eau, dont 1/5ème pour des pollutions diffuses (nitrates et pesticides). La mise en place de mesures de restauration peut permettre la reconquête de la qualité de l'eau. Ainsi, certains sites fermés sont maintenus en état pour une éventuelle réutilisation ultérieure (après reconquête de la qualité de l'eau brute). Toutefois un certain nombre sont affectés à un autre usage ou sont comblés.

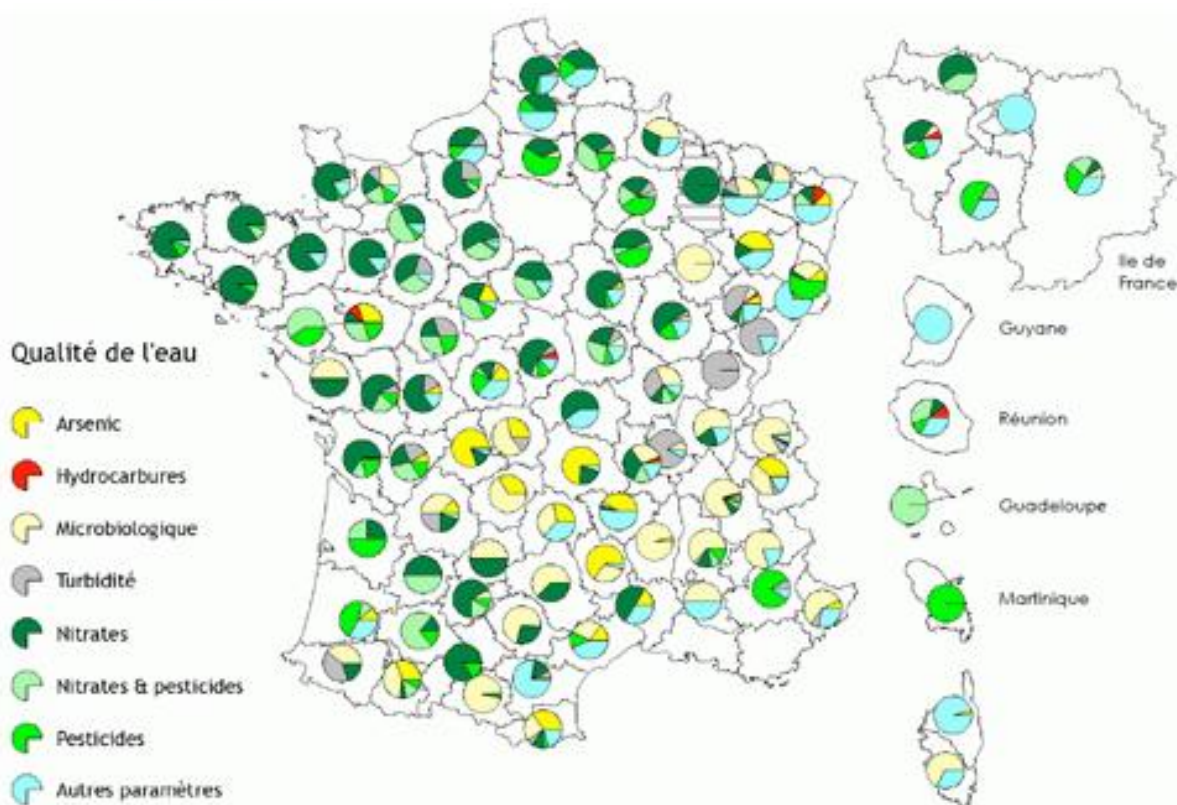
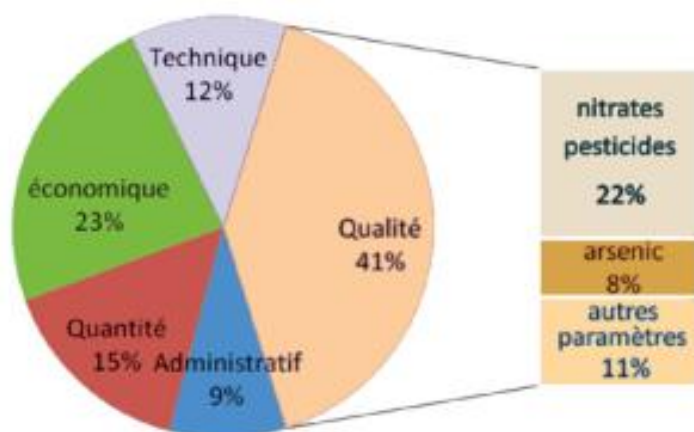
<sup>31</sup> <http://captages.onema.fr/enjeu/la-protection-des-captages/laire-dalimentation-de-captage>

<sup>32</sup> Article R1321-2 Code de la santé publique

<sup>33</sup> Article L1311-1 Code de la santé publique

<sup>34</sup> <https://www.pays-de-la-loire.ars.sante.fr/eau-potable-bilan-2015-99-des-prelevements-respectent-les-exigences-de-qualite>

<sup>35</sup> Captages d'alimentation en eau potable dans le bassin Loire-Bretagne 2013



Répartition des causes d'abandons de captages liés à la qualité de la ressource © Ministère de la santé – ARS – SISE-Eaux<sup>36</sup>

A Pleyber-Christ (Finistère) le captage du Garo a été fermé en 2001 en raison d'une teneur excessive en nitrates. La reconquête de la qualité de l'eau du captage a nécessité un investissement de la commune et des agriculteurs dans le cadre d'une démarche globale de développement durable. Ces actions ont permis la remise en service de ce captage 10 ans après sa fermeture.

<sup>36</sup> <https://www.actu-environnement.com/ae/news/abandon-captages-eau-pollution-diffuses-cout-15117.php4>

En Pays de la Loire, le SDAGE 2016-2021 a développé une orientation fondamentale de protection de la santé en protégeant la ressource en eau. Une des orientations prévoit notamment de lutter contre les pollutions diffuses par les nitrates et pesticides dans les aires d'alimentation des captages<sup>37</sup> au vu de l'état des lieux. Ainsi, une liste des captages d'eau destinés à la consommation humaine, sensibles aux pollutions diffuses nitrates et pesticides ou susceptibles de l'être, a été établie avec des mesures préventives et correctives.

#### **Annexe 4 : captages d'eau prioritaires concernant les pollutions**

### **3. Le cout sociétal de l'agriculture et le partage de la ressource en eau**

La situation des eaux brutes est fréquemment préoccupante dans la Région avec des dépassements de la teneur en nitrates et/ou en pesticides dans les eaux brutes souterraines et superficielles. Ceci a un fort impact sur le prix de la qualité de l'eau potable par le cout de retraitement supplémentaire que ces pollutions impliquent.

Les surcoûts et pertes financières évalués et attribués aux pollutions agricoles diffuses se situeraient au minimum dans une fourchette comprise entre 1100 et 1700 millions d'euros par an, dont 640 à 1140 millions d'euros répercutés sur la facture d'eau des ménages. Pour les ménages des localités les plus polluées, ces dépenses supplémentaires pourraient atteindre 494 euros par ménage et par an. Ainsi, le cout du curatif peut atteindre jusqu'à 87 fois celui du préventif (parcelles en agriculture biologique sur les zones de captage).

Étude du Commissariat général au développement durable

Et demain ?

Plus de 900 000 habitants supplémentaires sont prévus d'ici 2040 dans la Région des Pays de la Loire, en particulier en Vendée et en Loire-Atlantique sur le littoral. Cumulés aux problématiques de changement climatique et d'altération de la qualité sanitaire des eaux superficielles, les risques de créer à terme des problèmes d'accès aux ressources sur les différents usages sont prévisibles. La nécessité d'une gestion du patrimoine commun naturel respectueuse des générations futures et intégrant les enjeux climatiques à venir est donc primordiale<sup>38</sup>.

### **C. Synthèse des acteurs clés : à la rencontre du foncier agricole et de la préservation de la ressource en eau**

---

<sup>37</sup> Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux 2016-2021 Bassin Loire-Bretagne (p76)

<sup>38</sup> Etude du CESER « Impacts des changements climatiques et mesures d'adaptation en Pays de la Loire », session du 23 février 2016.

a) Les acteurs institutionnels :

Autorité publique	Compétence eau	Compétence foncier (agricole)
<b>Collectivités</b>		
Conseil Régional	Soutien aux SAGE Mise en place de Contrats Régionaux de Bassins Versants (contractualisation 3 ans avec les territoires).	Réserves Naturelles régionales Parcs naturels régionaux Réserves naturelles
Départements	Compétence facultative d'assistance technique et de soutien financier (équipements) sur la distribution d'eau potable	Compétence facultative ENS avec droit de préemption (ENS et PEAN) et définition des programmes d'action
Intercommunalités	Distribution Eau potable (obligatoire 2018) Gemapi (compétence obligatoire en 2020) : gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations	Développement économique en général dont économie agricole et filières
Communes	Distribution Eau potable  Gemapi	Périmètre de protection des captages : Droit d'expropriation (immédiat) et Droit de préemption (périmètre rapproché + ZSGE)
<b>Services d'Etat</b>		
Préfet	Préfet coordonnateur de bassin <sup>39</sup> : Coordination des services de l'Etat et approuve le SDAGE et le Programme de Mesures Définition des zones vulnérables, zones d'excédents structurels, zones sensibles, zones de répartition de l'eau Préfet de département : Définition des périmètres de protection des captages d'eau potable (DUP) ; ZSGE Définition des Programmes d'action sur le périmètre immédiat des captages eau potable et ZHIEP	Définition des zones d'érosion ; Zone agricole protégée, Arrêté de protection de biotope
DREAL	Elaborer et coordonner les politiques de l'Etat en matière de développement et d'aménagement durable, de transition écologique, de préservation de la qualité des milieux (eau, air, sol), de la biodiversité et des paysages, de prévention des pollutions, des risques et des nuisances ...	
DDT(M) (Direction départementale des territoires et de la mer)	chef de la Mission inter-services de l'eau (MISE) = Instance de coordination des actions de l'Etat, sous l'autorité des préfets de département (DREAL, DDTM, DDCSPP, Gendarmerie, ONEMA, Agence de l'eau, ONCFS, Préfecture, DIRM)	
<b>Union européenne (Via les Régions)</b>	<b>Feader</b>	<b>PAC</b>

<sup>39</sup> Le préfet coordonnateur de bassin est le Préfet de la région Centre pour le bassin Loire Bretagne.

**b) Les établissements publics :**

Structures	missions sur l'eau et le foncier agricole
Agence de l'eau	Mise en œuvre des objectifs des SDAGE (gestion de la ressource en eau et des milieux aquatiques; alimentation en eau potable; régulation des crues et développement durable des activités économiques) Financement d'actions (objectif de bon état des eaux) Droit de préemption zones humides
Comité de bassin	Elaboration du SDAGE du bassin Adopte les grandes orientations
Commission Locale de l'eau (CLE)	Elaboration des SAGE
Syndicats de bassin versant	Animation et mise en œuvre des politiques de gestion des milieux aquatiques (fondé sur le SAGE et les contrats de milieu)
syndicat BV Grand Lieu	Exemple : classé zone vulnérable aux nitrates ; RNR et RNN
Syndicats départementaux eau potable	Facultatif : Support technique et financier pour les communes (service public d'eau potable).
> Atlantic'eau (44)	Peu d'informations disponibles !
-> Vendée Eau	Organise la distribution de l'eau potable en Vendée (gestion technique et administrative)
> Mayenne : (ATD'eau 53)	Assistance technique aux collectivités (hydrogéologie, protection de la ressource, production, sécurisation, contrôle des compagnies fermières), sans substitution aux acteurs compétents
Structures d'alimentation en eau potable	Gestion du retraitement et de la distribution de l'eau potable. Très nombreux actuellement, des regroupements conséquents devraient avoir lieu d'ici 2020
Agence Régionale de la santé (ARS)	Contrôle de la qualité de l'eau potable
Agence française pour la biodiversité	Pour les milieux aquatiques, pilotage du système d'information sur l'eau, leurs usages et les services publics d'eau et d'assainissement
Safer	Mise en œuvre des objectifs de protection de l'environnement et de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains (droit de préemption) : une convention existe avec le département de Loire Atlantique (délégation du droit de préemption PPEANP) conventions avec des syndicats d'eau (49 et 53) pour un appui technique dans la maîtrise de l'usage du foncier dans les périmètres de protection rapprochés
Etablissement public foncier (EPF) locaux	Pas d'EPF régional en Pays de la Loire. Quelques EPF départementaux (Loire Atlantique ; Vendée) axés sur le foncier urbanisé (logements). Ils ont la compétence pour intervenir pour la protection et la mise en valeur des espaces agricoles et naturels, mais cela semble peu mobilisé en Pdl. >> <i>seule une convention EPF Loire Atlantique-SAFER existe, mais elle n'est pas orientée sur la protection de l'environnement.</i>
Chambre d'agriculture	1. « Groupe projet Aires d'alimentation de captage » : objectif de mutualiser les compétences et échanger les expériences entre conseillers des chambres, afin d'apporter l'appui nécessaire : fonctionnement, actions d'animation, de conseil et d'appui aux collectivités sur les aires d'alimentation de captage. 2. Gestion des PAIT (Point accueil installation-transmission) en Pays de la Loire

**c) La société civile :**

Structures	missions sur l'eau et le foncier agricole
Ligue de protection des oiseaux (Vendée)	Acquisition et gestion de milieux naturels ; Mise en place de mesures de gestion agricoles favorables à la biodiversité et aux oiseaux
Coordination agrobiologique Pays de la Loire (CAB)	Favorise l'installation des porteurs de projets en AB Réseau Eau et bio (FNAB)
GAB 72; 85; 44, GABBAjou ; Civam Bio 53	Idem
CIVAM (Centres d'Initiatives pour Valoriser l'Agriculture et le Milieu rural)	Favorise l'installation et le maintien des porteurs de projets en agriculture durable, économe et autonome
Confédération paysanne	Favorise une agriculture paysanne
Association sauvegarde Anjou	Action sur les thématiques agriculture- pollution de l'eau et pesticides ...
Mayenne Nature environnement	Accompagne les collectivités locales et les entreprises privées dans leur projet, notamment sur l'aménagement et la gestion de zones humides
Sarthe Nature environnement	
Vendée Nature environnement	Favorise une agriculture qui innove par la préservation de la biodiversité : notamment favoriser l'installation de porteurs de projet innovants pour la protection de la biodiversité (faciliter l'accès au foncier).
Bretagne Vivante 44	
France nature environnement Pays de la Loire	fédération des associations de protection de l'environnement (dont sur l'eau)

## II. Les dispositifs et outils d'intervention fonciers [agricoles] de protection de l'eau

### A. Les dispositifs de protection et leurs contraintes

Le droit de propriété est apparu pour les pouvoirs publics comme une menace potentielle pour la protection de l'environnement, car « La propriété est le droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les règlements »<sup>40</sup>. Des dispositifs permettent ainsi de protéger les espaces privés pour des motifs environnementaux : les servitudes administratives (limitant les droits d'usages du propriétaire), l'appropriation publique (consistant à déposséder le propriétaire pour lui substituer un propriétaire public) ou les incitations financières pour des pratiques vertueuses.

#### 1. Panorama des outils de protection.

##### *Annexe 5 : tableau des zones de protection en lien avec l'eau et le foncier agricole*

Police de l'eau et servitudes environnementales génèrent des obligations environnementales de faire ou de ne pas faire sur des zones à enjeux spécifiques : périmètre de protection des captages d'eau potable, protection des zones d'intérêt environnementale, protection des zones humides, zones de protection de l'eau contre les nitrates et les excès d'usage, ou encore protection de l'espace agricole face à l'urbanisation.

Ces zonages imposent des contraintes plus ou moins fortes selon les enjeux environnementaux. Au-delà du non changement d'affectation de la vocation agricole de la zone (ZAP, PEAN) qui impacte fortement les propriétaires des programmes d'action et des restrictions d'usage s'imposent aux agriculteurs :

- Gestion des intrants (fertilisants, produits phytosanitaires), diversification des cultures, non destruction des talus et des haies, non retournement des prairies
- Limitation des apports annuels d'azote/ha (épandage des effluents d'élevage), l'obligation de couverture du sol, de maintenir l'enherbement des berges et les surfaces en herbe (zone d'excédent structurels)

Ces exigences sont souvent convergentes avec les pratiques en agriculture biologique et la gestion durable des terres agricoles. Cela peut être un atout pour Terre de Liens.

#### 2. Une régulation du droit de propriété

Ces zonages administratifs permettent de restreindre les droits d'usage et de jouissance des propriétaires dans un objectif de protection de l'environnement.

De nombreux classements donnent lieu à des obligations sans aucune compensation pour les propriétaires : arrêté de protection de biotope, zone agricole protégée, zones vulnérables, zones d'excédents structurels, zone de répartition de l'eau, etc. Ils sont fréquemment utilisés et font l'objet d'un simple arrêté préfectoral.

L'intérêt de ces zonages est d'avoir des contraintes qui ne génèrent que très peu de compensations financières. Le Code de l'urbanisme précise que le principe de servitude ne donne pas lieu à indemnisation<sup>41</sup>. Dans les autres codes, il n'y a pas de système de principe général d'indemnisation

---

<sup>40</sup> Code Civil, article 544

<sup>41</sup> Par exemple si un terrain devient inconstructible, article L 105-1 du C. urb.

du préjudice : chaque texte prévoit ou non un mécanisme d'indemnisation, en l'absence l'indemnisation est exclue. Lorsque l'indemnisation existe, le champ d'application est souvent restreint. Par exemple, le classement des réserves naturelles nationales et régionales peut donner lieu à des prescriptions de nature à modifier l'état ou l'utilisation des lieux. Dans ce cas, le code de l'environnement prévoit un droit à une indemnité lorsque la preuve d'un préjudice direct, matériel et certain est apportée.

## **B. Zoom sur le droit de préemption a des fins environnementales :**

Les personnes publiques peuvent acquérir des zones à enjeux à l'amiable, sous statut de droit privé, c'est-à-dire soumis au droit commun. Cette technique est la plus utilisée car elle permet de ne pas mobiliser des procédures exorbitantes qui sont complexes et sources de contentieux. A défaut d'entente amiable, elles disposent de droits de préemption spécifiques pour acquérir certains biens : l'autorité publique se positionne alors comme acquéreur prioritaire des biens mis en vente par son propriétaire.

### **1. Point global sur le droit de préemption**

Il existe des droits de préemption aux statuts divers, dont l'objet et les détenteurs sont différenciés. Ce droit est largement décentralisé au profit des communes, intercommunalités et départements. Les collectivités territoriales détiennent ainsi deux droits de préemption majeurs que sont le droit de préemption des espaces naturels sensibles (DP ENS) et le droit de préemption urbain (DPU).

#### **a) Droit de préemption des ENS**

Le Conseil départemental est compétent pour créer des zones de préemption dans les espaces naturels sensibles des départements. Cette compétence, facultative, permet au département de mettre en œuvre une politique de protection des espaces naturels qui présentent un intérêt écologique : gestion et ouverture au public des espaces naturels sensibles, boisés ou non, afin de préserver la qualité des sites, des paysages et des milieux naturels, et [plus récemment] sauvegarde des habitats naturels et préservation de la qualité des champs naturels d'expansion des crues<sup>42</sup>. Les objectifs de « protection », « gestion » et « ouverture au public » des espaces naturels sensibles doivent cumulativement être poursuivis<sup>43</sup>.

Cette possibilité a été ouverte, en 2002, au Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (CLRL). Lorsqu'il est territorialement compétent, ce dernier peut instituer des zones de préemption à l'extérieur des zones délimitées par le département et des zones urbaines ou à urbaniser (du PLU)<sup>44</sup>. Il peut également se substituer au département si celui-ci n'exerce pas son droit de préemption<sup>45</sup>, en priorité sur les Parcs nationaux, réserves naturelles et les communes littorales.

---

<sup>42</sup> C. urb., art L. 113-8

<sup>43</sup> Une zone fondée sur la seule protection des espaces naturels est entachée de nullité (CAA Marseille, 1re ch., 25 nov. 2004, Dpt Var : BJDU 2004, n° 6, p. 483)

<sup>44</sup> C.urb, art L. 215-2

<sup>45</sup> C.urb, art L. 215-5

Le département peut par ailleurs déléguer son droit de préemption à divers organismes publics énoncés par l'article L. 215-8 du code de l'urbanisme :

- Au CLRL
- à l'État,
- à une collectivité territoriale
- à l'établissement public chargé d'un parc national ou à celui chargé d'un parc naturel régional pour tout ou partie de la zone de préemption qui se trouve sur le territoire du parc ou dans les réserves naturelles dont la gestion leur est confiée
- à un établissement public foncier, au sens de l'article L. 324-1

Les **PPEANP** (périmètres de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains) forment un cas particulier dans le droit de préemption des ENS. Les objectifs sont d'éviter que l'urbanisation ne se fasse au détriment des terres agricoles et de limiter les problématiques de pollution et de déséquilibres écologiques. A l'intérieur d'un périmètre d'intervention, les terrains peuvent être acquis à l'amiable, par expropriation, mais également par exercice du droit de préemption<sup>46</sup> par :

- le département dans les zones de préemption des ENS (zone naturelle sensible)
- la SAFER, en dehors de zones de préemption des ENS (zone à vocation agricole), à la demande et au nom du département ;
- un établissement public foncier de l'Etat ou un établissement public foncier local.

La délimitation du périmètre se fait avec l'accord des communes ou des EPCI concernés ayant compétence en matière de PLU. Or, les communes ne sont souvent pas favorables à l'instauration d'un tel périmètre qui bloque toute possibilité d'urbanisation future et d'évolution de leur PLU. Par ailleurs, la procédure est assez lourde et irréversible : enquête publique environnementale ; et toute modification du périmètre ayant pour effet d'en retirer un ou plusieurs terrains ne peut intervenir que par décret du Conseil d'Etat. Du fait de ces obligations de maintenir dans la durée les parcelles en zone naturelle ou agricole, les PPEANP ont du mal à se mettre en place : on recense moins de 30 PPEANP sur l'ensemble de la France.

Le département de Loire Atlantique a investi très fortement ce dispositif avec 19 000 ha classés PPEANP<sup>47</sup>. Il concerne principalement la Presqu'île guérandaise (Guérande, La Turballe, Piriac sur Mer et Batz sur Mer).

Les biens acquis sont intégrés dans le domaine privé de la collectivité territoriale ou de l'établissement public qui les a acquis, ou dans le domaine propre du CLRL. Ceci permet la mise en œuvre d'un bail rural environnemental. A noter que les biens acquis (hors CLRL) peuvent être cédés de gré à gré, loués ou concédés temporairement à des personnes publiques ou privées à la condition que ces personnes les utilisent aux fins prescrites par le cahier des charges (dans des conditions de droit commun).

---

<sup>46</sup> C.urb, art L. 113-25

<sup>47</sup> [http://www.loire-atlantique.fr/jcms/services/amenagement-des-territoires/actualite-protection-des-terres-agricoles-la-loire-atlantique-presente-le-plus-grand-perimetre-de-france-fr-t1\\_22727?portal=aca\\_6026&category=c\\_5060](http://www.loire-atlantique.fr/jcms/services/amenagement-des-territoires/actualite-protection-des-terres-agricoles-la-loire-atlantique-presente-le-plus-grand-perimetre-de-france-fr-t1_22727?portal=aca_6026&category=c_5060) [consulté le 21/04/2017]

### **b) Droit de préemption urbain (DPU)**

Le droit de préemption urbain ne peut en principe être exercé que sur des parcelles situées dans une zone urbaine ou dans une zone d'urbanisation future. Les actions ou opérations visant à sauvegarder ou à mettre en valeur les espaces naturels sont en principe exclues<sup>48, 49</sup>.

Toutefois, ce droit a été élargi à des dispositifs de protection situés par nature en priorité sur des zones naturelles ou agricoles :

- Les périmètres de protection rapprochée de prélèvement d'eau destinée à l'alimentation des collectivités humaines (article L. 1321-2 du code de la santé publique),<sup>50</sup>
- Les zones soumises aux servitudes de protection contre les inondations : zones de rétention temporaire des eaux de crue ou de ruissellement ; zones de mobilité d'un cours d'eau ; zones stratégiques pour la gestion de l'eau (ZSGE)<sup>51</sup>. Le droit de préemption peut être ici instauré même en l'absence de plan local d'urbanisme.

Ce droit de préemption est ouvert aux communes, et aux EPCI<sup>52</sup> dont elles font parties par délégation.

### **c) Droits de préemption spécifiques :**

Les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER) ont un droit de préemption en cas d'aliénation à titre onéreux de biens immobiliers à usage agricole et de biens mobiliers qui leur sont attachés ou de terrains nus à vocation agricole. L'exercice de ce droit a pour objet principal l'installation, la réinstallation ou le maintien des agriculteurs ainsi que la préservation des exploitations. Plus récemment, des objectifs de protection de l'environnement et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains ont été introduits. Dans ces deux derniers cas, les SAFER sont habilitées à préempter pour le compte d'autres personnes (département et agence de l'eau) pour des finalités extra-agricoles.

Le droit de préemption environnemental des SAFER doit impérativement s'inscrire dans un projet de mise en valeur des paysages et de protection de l'environnement approuvé par l'État ou les collectivités locales et leurs établissements publics<sup>53</sup>.

Le droit de préemption de la SAFER ne peut primer les droits de préemption établis par les textes en vigueur<sup>54</sup> au profit de l'Etat, des collectivités publiques, des établissements publics et des cohéritiers bénéficiaires de l'attribution préférentielle.

L'agence de l'eau mène une politique foncière de sauvegarde des zones humides approuvée par le comité de bassin. A ce titre, elle peut attribuer des aides à l'acquisition (conservatoires régionaux

---

<sup>48</sup> C.urb, art. L. 210-1

<sup>49</sup> CAA Lyon, 22 juin 2010, n° 09LY00361, Benoit : JurisData n° 2010-010980

<sup>50</sup> La lecture est stricte car le DPU ne peut être exercé pour assurer la sauvegarde du périmètre de protection éloigné de la station de captage d'eau potable, dès lors que selon les dispositions de l'article L. 211-1 du Code de l'urbanisme ce droit ne peut être institué que "dans les périmètres de protection rapprochée de prélèvement d'eau destinée à l'alimentation des collectivités humaines définis en application de l'article L. 1321-2 du Code de la santé publique" (CAA Lyon, 13 mars 2012, n° 11LY00369, SCI l'Olympique : JurisData n° 2012-006370 ; Environnement et dev. durable 2012, comm. 41, obs. D. Gillig ; Defrénois 2012, n° 18, p. 881, chron. J.-Ph. Meng).

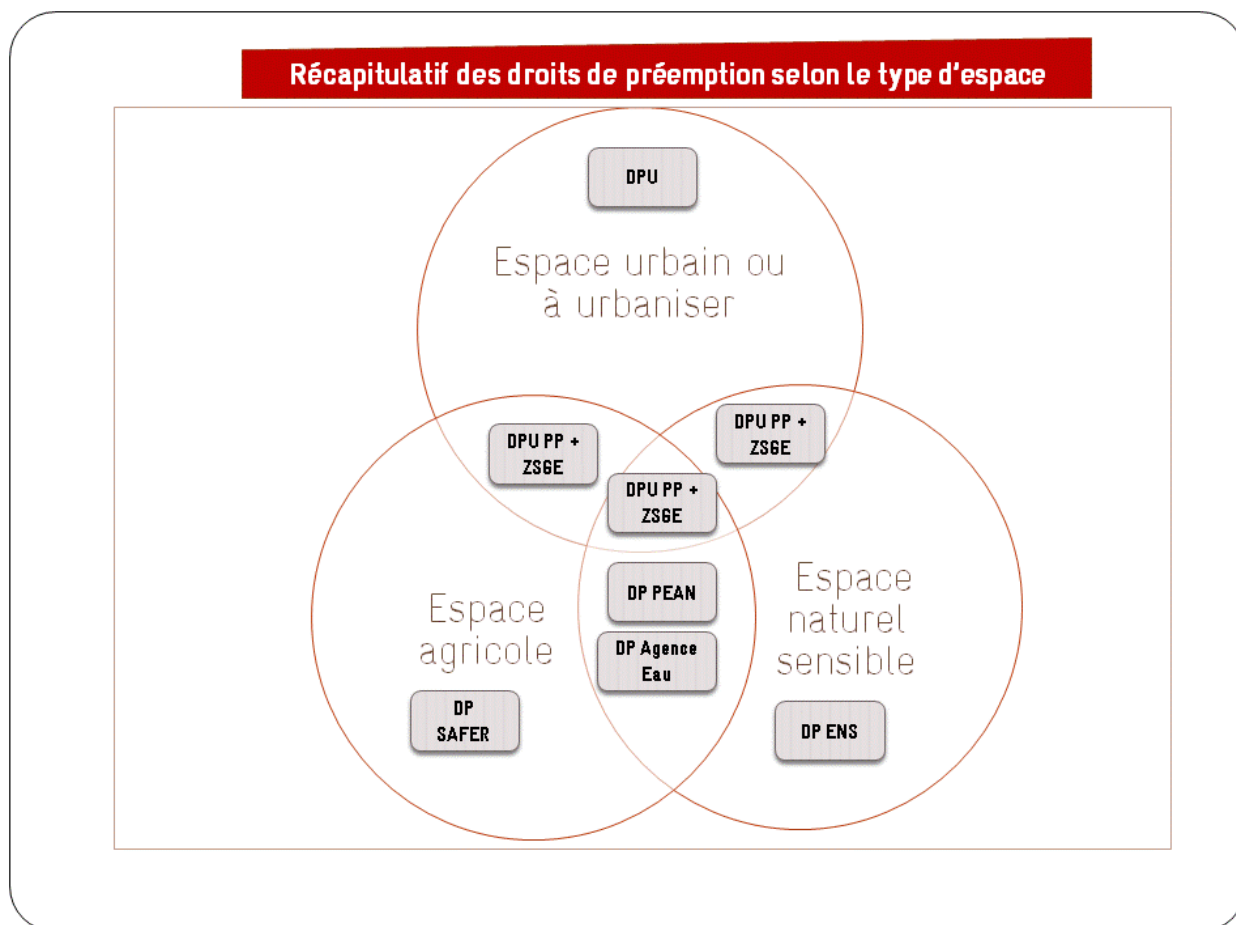
<sup>51</sup> Code de l'environnement, article L. 211-12 § II

<sup>52</sup> Communautés urbaines, communautés d'agglomération, communautés de commune et métropoles

<sup>53</sup> Cass. 3e civ., 28 sept. 2011, n° 10-15.008, SAFER Flandres Artois c/ Sté des bassins du pont d'Ardres : JurisData n° 2011-020424

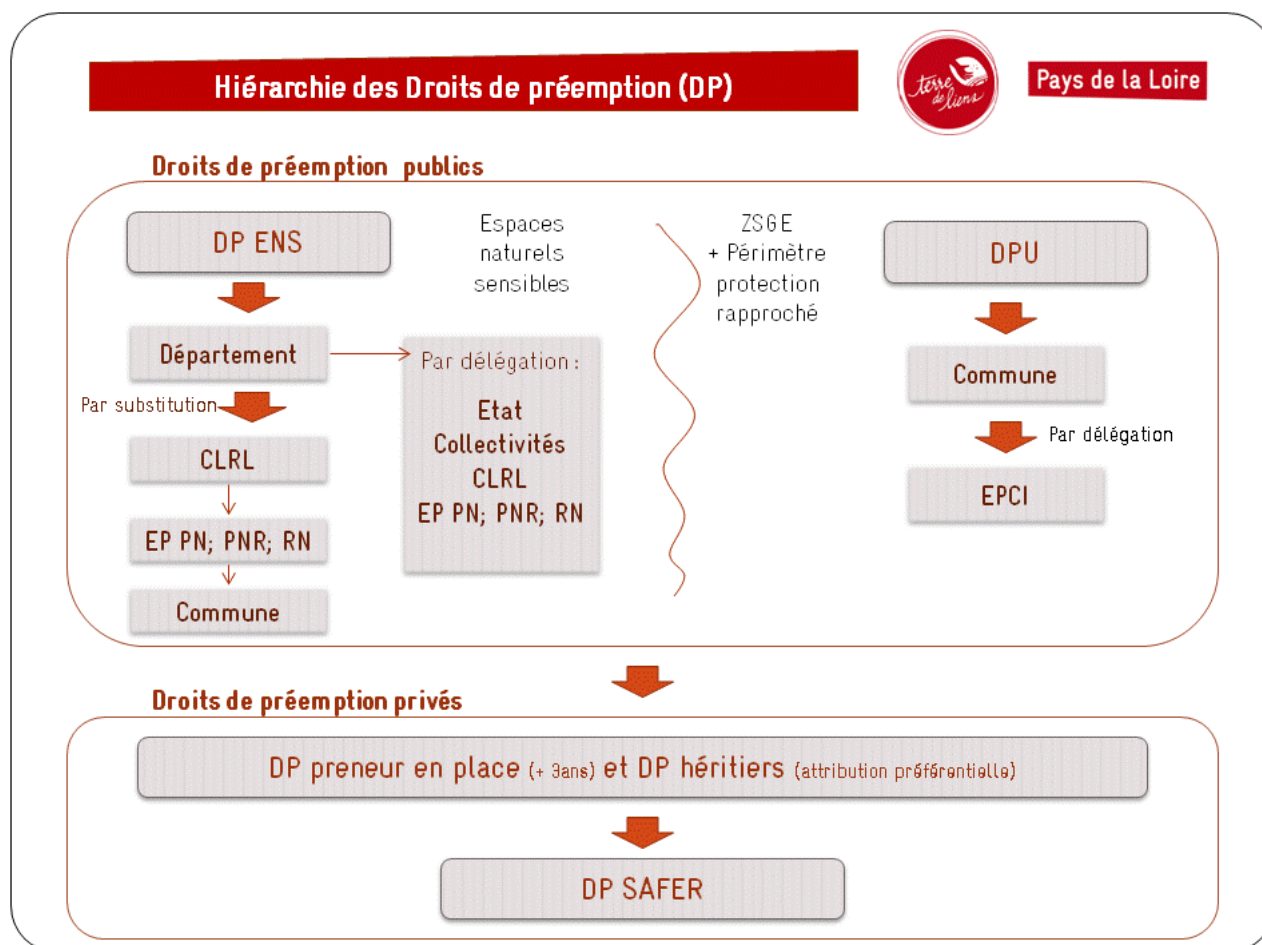
<sup>54</sup> Code rural, article L. 143-6

d'espaces naturels, collectivités territoriales, leurs groupements, ou des établissements publics de parcelles composant ces zones<sup>55</sup>), ou bien acquérir directement, ou faire acquérir par la SAFER, des parcelles dans les zones humides par un droit de préemption.



<sup>55</sup> L'Agence de l'eau Loire Bretagne a étendu cette action aux personnes publiques et privées (agriculteurs et leurs groupements, structures de développement agricole ...) dans son 10<sup>ème</sup> programme d'action 2013-2018

## 2. La Hiérarchie des Droits de préemption



## 3. Droit de délaissement du propriétaire

Le droit de délaissement est le droit ouvert au propriétaire d'un bien soumis au DPU, d'exiger l'acquisition de ce bien par la personne bénéficiaire de la prérogative. La collectivité ayant instituée le DPU est ainsi dans l'obligation d'acquérir le bien. Le délaissement est ouvert de façon générale et sans aucune restriction à tout propriétaire de biens soumis au DPU<sup>56</sup>. Il s'agit dans les domaines de l'eau et du foncier des périmètres de protection rapprochée de prélèvement d'eau destinée à l'alimentation des collectivités humaines et des zones stratégiques pour la gestion de l'eau (ZSGE)

Par ailleurs, le code de l'environnement prévoit que le propriétaire d'une parcelle de terrain grevée par une servitude hydrologique<sup>57</sup> (ZSGE notamment) peut en requérir l'acquisition partielle ou totale par la collectivité qui a demandé l'institution de la servitude. Le propriétaire peut, dans le même temps, requérir l'acquisition partielle ou totale d'autres parcelles de terrain si l'existence de la servitude compromet leur exploitation ou leur usage dans des conditions similaires à celles existant avant l'institution de la servitude. La collectivité publique bénéficiaire de la servitude peut ainsi être mise en demeure d'acquérir totalement ou partiellement ces terrains. Cette disposition est valable pour une période de dix ans, à compter de la date de publication de l'arrêté préfectoral instituant la servitude.

<sup>56</sup> C.urb, art L. 211-5

<sup>57</sup> Code de l'environnement, art. L 211-12 alinéa X.

#### 4. Les zones concernées par les DP autour des enjeux eau et foncier agricole

##### a) Les périmètres de protection des captages d'eau potable

Les périmètres de protection de captage sont établis autour des sites de captages d'eau destinée à la consommation humaine, en vue d'assurer la préservation de la ressource et de réduire les risques de pollutions ponctuelles et accidentelles sur ces points précis.

Chacun des 3 périmètres de protection relèvent d'une réglementation différente :

- Périmètre Immédiat : relève de l'expropriation et d'une déclaration d'utilité publique (DUP)
- Périmètre Rapproché : relève du droit de préemption urbain (DPU)
- Périmètre Eloignée : le droit de préemption urbain ne peut s'appliquer

##### b) Zone stratégique pour la gestion de l'eau (ZSGE)

Le Droit de préemption urbain s'applique même en l'absence de plan local d'urbanisme, et ouvre la possibilité du droit de délaissement pour les propriétaires. Ces zones ont pour objet de contribuer de manière significative à la protection de la ressource en eau potable ou à la réalisation des objectifs du SAGE. Seul le préfet peut, par arrêté, interdire aux propriétaires et exploitants de procéder à tout acte de nature à nuire « à la nature et au rôle ainsi qu'à l'entretien et à la conservation de la zone ». Certaines activités sont alors interdites comme le drainage, le remblaiement ou le retournement de prairies. Le préjudice résultant de cette servitude peut faire l'objet d'une indemnisation<sup>58</sup>.

##### c) Espace Naturels sensibles (ENS) :

Le département a la possibilité de mobiliser le droit de préemption ENS pour ces espaces. Les 5 départements de la Région ont investi la politique ENS selon deux modalités : l'acquisition (Loire Atlantique, la Mayenne-autours de la Mayenne- et Vendée) ou par subventionnement de l'achat ou de la gestion conventionnée (très développé en Maine et Loire, beaucoup moins développé et mixte en Sarthe).

##### d) Périmètres de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains (PPEANP)

Ce dispositif permet de mobiliser le droit de préemption ENS ou SAFER suivant le type d'espace.

NB : Le dispositif Terres incultes ne donne pas lieu à un droit de préemption. En effet, toute personne physique ou morale peut demander au préfet l'autorisation d'exploiter une parcelle agricole ou pastorale si elle est inculte ou manifestement sous-exploitée depuis au moins trois ans<sup>59</sup>. La demande d'autorisation d'exploiter une zone en friche conduit ainsi à un bail forcé ou une expropriation, et non à la préemption des terres.

La dimension financière est importante à prendre en compte dans l'exercice du droit de préemption, car l'appropriation des espaces par l'autorité publique nécessite de mobiliser des fonds conséquents. Les espaces concernés sont ainsi restreints. L'action d'un partenaire comme Terre de Liens a ici tout son intérêt par sa capacité à lever des fonds pour l'acquisition, et à agir en complémentarité avec les pouvoirs publics sur la gestion foncière lorsque des fermes font partie du périmètre.

---

<sup>58</sup> Code de l'environnement, Art. L. 211-12 et art. R. 211-96 à R. 211-106 du

<sup>59</sup> C. rural, art. L 125-1

## C. Les incitations à des pratiques vertueuses

Les politiques publiques se sont initialement concentrées sur une « mise sous cloche » des espaces naturels par l'acquisition et des contraintes administratives. Progressivement, la prise en compte des activités humaines a été intégrée dans la protection de l'environnement, au travers notamment du principe de développement durable, alliant développement écologique, social et économique. Dès lors, les activités agricoles ont été orientées dans les zones protégées vers une gestion équilibrée et respectueuse des ressources communes, répondant aux aspirations de la société civile.

### a) Le financement de pratiques positives par les autorités publiques : les contrats de gestion

La notion de services écosystémiques, apparue tardivement, a permis un renouvellement des réponses à apporter aux problèmes agricoles et environnementaux<sup>60</sup>. Les dispositifs se sont ainsi orientés vers la contractualisation volontaire : Les agriculteurs s'engagent à adopter des pratiques respectueuses de l'environnement contre un paiement compensatoire. Au-delà de la PAC, la recherche de l'adhésion des propriétaires à des pratiques vertueuses sur des zones à enjeux peut ainsi donner lieu à des contrats de gestion (Contrat de milieu Sage, contrat Natura 2000, Mesures agro environnementales ...).

La ferme du Pré Tord, située sur un site Natura 2000 bénéficie par exemple de ce type de contrat pour les contraintes environnementales liées au site. Des niveaux d'eau spécifiques pour les oiseaux migrateurs sont entre autre exigés à certaines périodes de l'année, à la fois dans le contrat MAE souscrit par le fermier dans le cadre de la PAC et dans le bail rural environnemental signé entre le fermier et la Foncière Terre de Liens.

Le Contrat de milieu Sage (de rivière, de lac, de baie ou de nappe), est un accord technique et financier pour une gestion globale, concertée et durable d'une unité hydrographique. Ces contrats sont signés entre le préfet de département, l'agence de l'eau et les collectivités locales (conseil général, conseil régional, communes, syndicats intercommunaux ...). C'est un programme d'actions volontaires de mise en œuvre des SDAGE sur 5 ans, avec un engagement financier contractuel.

Un seul contrat de milieu existe en Pays de la Loire : Le contrat Régional de Bassin versant (CRBV) Sèvre Nantaise 2015-2020. Cet outil de contractualisation permet la mise en œuvre d'actions fixées dans le SAGE. Il lie les maîtres d'ouvrage locaux et la Région Pays de la Loire. L'EPTB (Établissement Public Territorial du Bassin) de la Sèvre Nantaise assure le rôle de chef de file. Cette zone comprend l'aire de captage d'eau potable du Ribou, gérée par la Communauté d'agglomération du Choletais<sup>61</sup>.

<sup>60</sup> Élodie Valette, Olivier Aznar, Marie Hrabanski, Caroline Maury, Armelle Caron et Mélanie Decamps, « Émergence de la notion de service environnemental dans les politiques agricoles en France : l'ébauche d'un changement de paradigme? », *Vertigo*, Volume 12, numéro 3, décembre 2012, [consulté le 10 mai 2017] <http://vertigo.revues.org/passerelle.univ-rennes1.fr/12925>; DOI : 10.4000/vertigo.12925

<sup>61</sup> <http://www.gesteau.fr/presentation/contrat> ;  
<http://www.sevre-nantaise.com/page/la-mise-en-oeuvre-du-sage>

Cependant ces politiques publiques montrent aujourd'hui leurs limites en termes de qualité de l'eau. Par exemple les MAE versées par la PAC ont « *contribué à renforcer la sensibilisation parmi les agriculteurs et provoqué certains changements dans les pratiques agricoles en ce qui concerne l'eau. Cependant, l'incidence de la conditionnalité reste limitée à ce jour, du fait qu'un certain nombre de questions importantes relatives à l'eau ne sont pas couvertes* »<sup>62</sup>.

### **b) Les Baux ruraux environnementaux : l'encadrement contractuel de pratiques vertueuses**

La contractualisation d'un bail rural environnemental pérennise les pratiques environnementales sur le foncier agricole, bien au-delà des aides aux bonnes pratiques qui sont limitées dans le temps. Depuis la loi d'orientation agricole du 5 janvier 2006, le législateur a introduit des dispositions favorables à une agriculture respectueuse de l'environnement par la voie contractuelle, entre deux personnes publiques ou privées<sup>63</sup>. Nommé bail rural environnemental<sup>64</sup>, il s'agit de la possibilité d'insertion de clauses environnementales dans les baux ruraux. Ces clauses visent au respect par le preneur de pratiques ayant pour objet la préservation de la ressource en eau, de la biodiversité, des paysages, de la qualité des produits, des sols et de l'air, de la prévention des risques naturels et de la lutte contre l'érosion, y compris des obligations de maintien d'un taux minimal d'infrastructures écologiques<sup>65</sup>. Le bailleur dispose notamment d'un droit de regard sur les pratiques environnementales du preneur, et peut résilier le bail pour motif environnemental. Le champ d'application est toutefois restreint à certains acteurs spécifiques<sup>66</sup> : le bailleur doit être 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.

La Foncière Terre de Liens, détentrice des terres agricoles au sein du mouvement Terre de Liens, est reconnue entreprise solidaire et la Fondation Terre de Liens est, elle, reconnue d'utilité publique. Les baux ruraux environnementaux peuvent ainsi être utilisés par Terre de Liens. Dans les faits ce dispositif est largement mobilisé puisqu'il est systématiquement mis en place pour tout bail, avec a minima le respect du cahier des charges de l'agriculture biologique.

### **c) Aides publiques à l'acquisition des zones à enjeux eau**

Certaines collectivités ou établissement public ont fait le choix d'aider directement des structures tierces pour l'acquisition et/ou la gestion d'espaces naturels à protéger. En Pays de la Loire, deux dispositifs peuvent notamment être mobilisés :

- le subventionnement par l'Agence de l'eau de l'acquisition foncière dans des zones agricoles à enjeux
- le subventionnement de l'achat et/ou de la gestion conventionnée d'espace ENS par le département de Maine et Loire.

---

<sup>62</sup> « L'intégration dans la PAC des objectifs de la politique de l'UE dans le domaine de l'eau: une réussite partielle », 2014, rapport spécial p26

<sup>63</sup> CHARLEZ Annie, « le bail rural environnemental évolue », droit rural n° 446, octobre 2016, dossier 4

<sup>64</sup> Article L411-27 C. rur.

<sup>65</sup> Les clauses environnementales imposables au locataire sont détaillées à l'article R411-9-11-1 du Code rural

<sup>66</sup> Art. L. 411-27, C. rur.

### III. Préconisations d'action

L'objet de Terre de Liens, par son action sur le foncier agricole dans un objectif de préservation des terres agricoles, rejoint sur certains points les politiques publiques sur l'eau. Des pistes d'actions peuvent ainsi être préconisées (A) pour avancer sur des objectifs communs, convergents ou complémentaires avec les politiques publiques. Toutefois, il est nécessaire de prendre en compte les limites de la protection de la ressource en eau par la maîtrise foncière agricole (B).

#### A. Stratégie d'action

##### a) Ciblage des zones d'action potentielles à enjeu eau

###### Identification des zones et de leurs enjeux lors d'un projet

Il convient dans un premier temps de clairement identifier toutes les zones à enjeux eau et foncier, ainsi que les territoires protégés mobilisables lorsqu'une opportunité foncière se dessine : zonages de protection existants, leurs contraintes, les opportunités d'acquisition foncière pour Terre de Liens et les subventions mobilisables (*Annexe 5 : synthèse des zones de protection à enjeu eau*).

L'état des lieux en première partie montre que certaines zones du territoire présentent des enjeux particuliers. Les obligations réglementaires et la prise de conscience des acteurs dans ces zones sont un atout potentiel pour le développement de projets de fermes biologiques et de la mobilisation de financement pour l'acquisition.

###### Dispositifs d'intérêt particulier

Parmi ces zones de protection, certaines ont un champ d'application sur le foncier particulièrement intéressant pour Terre de Liens. En effet, si la plupart des zonages créés de simples limitations des droits d'usage, certains permettent une appropriation publique par un droit de préemption. Il s'agit du droit de préemption des ENS, du droit de préemption urbain (Zone stratégique pour la gestion de l'eau et Périmètre de protection rapproché de captage d'eau potable), et de droits de préemption spécifiques : l'Agence de l'eau, en tant qu'établissement public, et la SAFER, au titre de l'aménagement foncier rural. Le partenariat avec cette dernière étant déjà développé en Pays de la Loire, cette piste n'est pas développée ici.

Ces zones préemptées peuvent se situer sur des espaces à vocation agricole, nécessitant une gestion environnementale spécifique. Terre de Liens, par son objet, peut être dans ce cas un partenaire privilégié. Les collectivités détentrices du droit de préemption, et notamment les communes, peuvent ainsi faire le choix de se concentrer sur leurs missions prioritaires et rétrocéder sous certaines conditions de gestion ces espaces.

Quelques sites mettent à disposition des cartes en ligne, tels que Géoportail, le site de la DREAL Pays de la Loire ou encore celui du Département de Loire Atlantique (zones à préemptées ENS et PPEANP)<sup>67</sup>. Mais la plupart des données nécessitent de disposer d'un logiciel de cartographie.

<sup>67</sup>

[http://www.loire-atlantique.fr/jcms/services/environnement-energies/les-espaces-naturels/les-zones-de-preemption/carte-des-zones-de-preemption-du-departement-fr-p1\\_775570](http://www.loire-atlantique.fr/jcms/services/environnement-energies/les-espaces-naturels/les-zones-de-preemption/carte-des-zones-de-preemption-du-departement-fr-p1_775570)

## b) Actions prioritaires

Si l'objet de Terre de Liens est convergent avec un certain nombre de dispositifs de protection de la ressource en eau, l'association n'en demeure pas moins un acteur récent. Dans un paysage institutionnel fortement complexe dans ce secteur, elle n'est pas encore suffisamment identifiée pour ses capacités d'action sur la ressource en eau.

### Se faire connaître :

Une première étape a été engagée dans ce processus avec l'Agence de l'eau et la Ligue de protection des oiseaux, concrétisé par l'acquisition de la ferme du Pré Tord, sur un site Natura 2000. Cette acquisition donne une légitimité à l'association dans sa capacité à intégrer des enjeux eaux dans des espaces agricoles. Le partenariat avec l'Agence de l'eau des associations de protection de l'environnement est dorénavant bien amorcé. Il convient dorénavant de développer la communication auprès d'autres acteurs de terrain identifiés. Les ressources internes de l'association étant limitées, il est nécessaire de cibler les acteurs prioritaires et de choisir des modes de sensibilisation réalisables :

- Les collectivités locales (communes / intercommunalités, départements, région) : Le guide nationale Terre de Liens « *Agir sur le foncier agricole* » à destination des collectivités est en cours de remise à jour. La problématique fondamentale eau, zones humides et biodiversité va y être intégrée.
- Les porteurs de projet : un fascicule financé par l'Agence de l'eau va être créé pour les sensibiliser sur la protection de l'eau et les opportunités que peuvent présenter certains sites agricoles. Il sera inséré dans l'outil de communication de Terre de Liens « *Elaborer une stratégie d'accès au foncier, les acteurs œuvrant pour la protection de l'eau* »
- Les réseaux et fédérations d'acteurs, afin de toucher le plus large public avec le minimum de moyens (ex : syndicats départementaux d'eau potable comme en Vendée ou en Mayenne, Réseau Eau et bio, Réseau des animateurs de bassin versant etc.)
- Une formation à destination des praticiens de l'eau sur les enjeux et outils de l'intervention foncière au service de la protection de l'eau (financée par l'Agence de l'eau) est prévue fin 2017.

### Créer une culture commune

Des contacts et des partenariats pourraient être développés avec les acteurs clés au plus fort potentiel :

- les réseaux organisés tels que les syndicats départementaux d'eau potable (Vendée et Mayenne et Loire Atlantique)
- la Région (au vu des orientations votées pour le Feader, *cf. infra*) ;
- les départements ayant fait le choix de développer la délégation de gestion des sites ENS (le conventionnement avec le Maine et Loire est engagé, voir les possibilités avec la Sarthe).

L'opportunité de développer un partenariat pérenne et formel avec l'Agence de l'eau, au-delà du subventionnement ponctuel de projet, peut être envisagée. Cela permettrait d'asseoir la légitimité de Terre en mettant en valeur ses compétences dans le domaine, ainsi que de valoriser l'action quotidienne réalisée par l'AT dans le suivi des projets d'installation. En effet, une vigilance systématique est déjà réalisée sur les enjeux eau potentiels des projets. Un bilan interne au niveau national est en cours sur les différentes formes de partenariat entre les Agences de l'eau et les

associations territoriales Terre de Liens, afin d'appréhender le champ des possibles. Ces travaux pourront nourrir la réflexion. A noter que Terre de Liens Normandie dispose d'une convention avec l'Agence de l'eau portant sur l'animation foncière dans les zones à enjeu eau.

#### Pousser l'investigation sur le champ des possibles lors de la mobilisation de droits de préemption par les partenaires publics :

L'action d'un partenaire comme Terre de Liens a ici tout son intérêt par sa capacité à lever des fonds pour l'acquisition, et à agir en complémentarité avec les pouvoirs publics sur la gestion foncière. En effet, Terre de Liens peut intervenir à deux niveaux :

- Une rétrocession par l'autorité publique ne souhaitant pas assurer la gestion à long terme, ou subventionner une acquisition directe. Le partenariat nécessite alors d'être travaillé bien en amont par rapport à un appel à projet et nécessite une confiance mutuelle.
- L'acquisition complémentaire des parcelles non préemptées afin de constituer une unité agricole viable : seule une partie de l'exploitation agricole peut être grevée de servitudes environnementales et d'un droit de préemption. L'autorité publique peut ainsi acquérir l'espace qu'elle a défini comme prioritaire face aux enjeux environnementaux, et Terre de Liens peut acquérir les parcelles agricoles adjacentes [et si nécessaire les bâtiments agricoles et d'habitation] , afin de préserver une exploitation agricole pérenne. L'intérêt réside dans la capacité à atteindre les objectifs de préservation en travaillant sur une unité agricole de production et non sur un espace à protéger déconnecté de la réalité géographique des exploitations. La démarche à l'échelle d'une ferme dans sa globalité est susceptible de produire davantage les effets vertueux escomptés. Elle permet une meilleure acceptation des contraintes, une meilleure adhésion aux enjeux, et une démarche globale plus cohérente dans l'évolution des pratiques agricoles.

Mobiliser les dispositifs facilitant l'acquisition de fermes à enjeux eau : les sources de subvention L'Agence de l'eau Loire Bretagne finance à travers son 10<sup>ème</sup> programme 2013-2018 des investissements pour le bon état des eaux. Plusieurs axes permettent le subventionnement de l'acquisition foncière dans des zones agricoles à enjeux :

- la maîtrise des pollutions agricoles : pour l'acquisition de foncier agricole dans les zones bénéficiant de contrats de captages prioritaires et les bassins algues vertes.
- la restauration et l'entretien des cours d'eau et des zones humides : pour l'acquisition de zones humides en vue de les gérer durablement par la maîtrise du foncier et de l'usage.

Terre de Liens a bénéficié de ces subventions pour l'acquisition de la ferme du Pré Tord.

Les subventions peuvent aller jusqu'à 50% pour l'acquisition foncière, l'animation et la veille foncière, et jusqu'à 70% pour l'étude foncière d'aide à la décision.

Le département du Maine et Loire octroie des subventions pour la préservation et la gestion des sites ENS. Le Département accompagne les collectivités, les associations et les propriétaires privés par un soutien technique et financier pour tous les projets de préservation et de mise en valeur des ENS. Chaque année a lieu un appel à projet sur la sensibilisation et la préservation des milieux naturels. Il est couplé à un régime d'aide (cf. plan départemental ENS 2017-2021)<sup>68</sup>. La ferme Terre de Liens de

---

<sup>68</sup> <http://www.maine-et-loire.fr/conseil-departemental/missions/environnement-et-developpement-durable/espaces-naturels-sensibles/> [consulté le 21/04/17]

Maubusson, située sur un site ENS, bénéficie ainsi de subvention pour la gestion du site ENS. Terre de Liens Pays de la Loire est maître d'ouvrage et assure la gestion en partenariat avec la LPO sur les espaces non agricoles ou « para-agricoles » du domaine : bois et étang.

Une vigilance est nécessaire pour les projets situés sur des sites ENS. Ils doivent impérativement être ouverts au public : la compatibilité des usages est à bien anticiper en amont entre activité agricole et activités de loisir.

Le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER), mis en œuvre par la Région, prévoit en Pays de la Loire 193 millions d'€ destinés aux projets agro-écologiques. Un axe (sur les 4) vise à aider les pratiques agricoles préservant les espaces naturels, les zones humides et la ressource en eau. L'objectif est de soutenir les pratiques agricoles qui répondent aux besoins identifiés en termes de préservation des espaces naturels et zones humides, et la préservation des ressources en eau du point de vue qualitatif et quantitatif. Ce fond a été voté début 2017 par la Région, les appels à projets ne sont pas encore lancés à ce jour.

Les Fonds Leader (Liaison entre actions de développement de l'économie rurale) peuvent également être mobilisés par les collectivités rurales pour le développement de leur territoire. L'île d'Yeu en a notamment bénéficié pour le projet "Terres Fert'île" accompagné par Terre de Liens, mais n'intégrant la question de la ressource en eau que de manière périphérique.

Au-delà des documents de communication, des articles rédigés par Terre de Liens dans divers ouvrages et revues, ou encore de la participation au réseau Eau et Bio, certains Appel à Prix permettent de promouvoir les actions sur des zones à enjeux eau. Il existe, par exemple, les Trophées de l'eau, auquel Terre de Liens Pays de la Loire avait participé en 2016. Il valorise des actions terminées, et exemplaire en termes de reconquête ou de préservation de la ressource en eau ou des milieux aquatiques. L'apport financier n'a que peu d'intérêt, mais ils peuvent apporter de la visibilité dans le domaine de l'eau par la communication qui est faite.

## **B. Les limites de la protection de l'eau par la maîtrise foncière agricole :**

### **a) Entre protection de l'environnement et droit de propriété : les limites de l'intérêt général**

Le patrimoine commun auquel appartiennent l'eau et les sols génèrent des services éco systémiques et des valeurs d'usage qui sont d'intérêt général. Ils ne sont pas des objets comme les autres : « *Il s'agit d'une ressource limitée, en voie de constante raréfaction. D'où la nécessité de prévoir des garanties d'accès à sa jouissance et de son partage équitable entre les citoyens* »<sup>69</sup>. Ce principe d'intérêt général est le fondement de l'action administrative et conforte les actions favorables à la protection de l'environnement, tant sur la régulation que la planification.

Cependant, la protection de l'environnement n'est qu'un intérêt général parmi d'autres, et se révèle d'une portée relative par rapport aux autres intérêts généraux (progrès social, développement économique...). Les droits fondamentaux que procure le droit à l'environnement sont à relativiser car ils sont dépourvus de portée juridique. En effet, le Conseil Constitutionnel a tranché sur la valeur juridique [des considérants] de la Charte de l'environnement : « *si ces alinéas ont valeur*

---

<sup>69</sup> GRIMONPREZ Benoît, « Nouvelle utopie foncière : pour une autre régulation de la maîtrise du foncier », Droit rural n° 452, Avril 2017, étude 11

constitutionnelle, aucun d'eux n'institue un droit ou une liberté que la Constitution garantit »<sup>70</sup>. Ces principes, même constitutionnels, ne remettent pas en cause le droit de propriété. La maîtrise foncière publique dans les zones à enjeux est donc fortement encadrée et limitée par la loi au vu des divers intérêts généraux.

Il faut noter que « la régulation de l'appropriation du foncier est une chose, celle de son usage en est une autre qui doit être pleinement effective. Ce second aspect du contrôle est indispensable pour maîtriser les évolutions des territoires aux plans économiques, sociaux et environnementaux »<sup>71</sup>.

### **b) L'espace agricole a-t-il une fonction sociale environnementale ?**

Le code rural et de la pêche maritime, dans son livre préliminaire, pose le principe que la politique en faveur de l'agriculture « vise à promouvoir et à pérenniser les systèmes de production agro-écologiques, dont le mode de production biologique, qui combinent performance économique, sociale, notamment à travers un haut niveau de protection sociale, environnementale et sanitaire »<sup>72</sup>. Dans le même sens, la loi biodiversité de 2016 instaure le principe de complémentarité entre l'environnement et l'agriculture, principe selon lequel les surfaces agricoles sont porteuses d'une biodiversité spécifique et variée. Les activités agricoles peuvent être vectrices d'interactions écosystémiques garantissant la préservation des continuités écologiques et des services environnementaux<sup>73</sup>. L'objectif de protection de l'environnement par l'espace agricole est ainsi affirmé.

Bien que la portée incantatoire de ses articles peut être soulevée, un certain nombre de mesures concrètes ont d'ores et déjà été mises en places. Le bail rural environnemental introduit en 2006, puis l'introduction des obligations réelles environnementales en 2016, amènent les agriculteurs à jouer un rôle environnemental dans l'exploitation de leurs terres agricoles.

Ces dispositions donnent également un souffle nouveau au statut du fermage, lui donnant une réelle dimension environnementale et renforçant le rôle plus ancien « d'aménagement du territoire principalement par le maintien d'une pluralité d'exploitants »<sup>74</sup>. Il a ainsi une fonction sociale de contrôle collectif du foncier agricole, mais également une fonction sociale visant à garantir l'intérêt de la société toute entière. En effet, le contrôle exercé par le statut du fermage sur l'appropriation et l'utilisation des terres agricoles s'est vu assigné de nouveaux objectifs environnementaux à travers les lois d'orientation et d'avenir les plus récentes. « Mais il faut être honnête, tout ceci demande encore à être précisé au fil des réformes à venir. A ce stade la fonction sociale externe du statut du fermage apparaît comme empreinte d'ombres et voit ses contours difficiles à définir in fine »<sup>75</sup>.

Le rôle social environnemental de l'espace à vocation agricole est encore jeune et nécessite d'être affirmé. Le champ d'application et les modalités de mise en œuvre des dispositifs tels que le bail rural environnemental et les obligations réelles environnementales sont encore trop complexes et spécifiques pour un développement conséquent sur l'espace à vocation agricole.

---

<sup>70</sup> Décision n° 2014-394 QPC du 7 mai 2014

<sup>71</sup> GRIMONPREZ Benoît, *ibidem*

<sup>72</sup> Art 1, §2, C. rur.

<sup>73</sup> Art L 110-1, §2, 8°, C. env.

<sup>74</sup> TRAVELY Benjamin, « Le statut du fermage a-t-il une fonction sociale ? Quelles fonctions sociales ? » Droit rural n° 452, Avril 2017, étude 13

<sup>75</sup> *ibidem*

## Conclusion

Les « problèmes » agricoles et les « problèmes » environnementaux ont longtemps été traités de façon disjointe. Après une politique de « mise sous cloche » des espaces naturels protégés, les politiques publiques ont progressivement intégré les activités humaines dans la protection de l'environnement et dans la mise en œuvre de leurs dispositifs. La notion de services écosystémiques ou environnementaux, apparue tardivement en France, a permis un renouvellement des réponses à apporter aux problèmes agricoles et environnementaux<sup>76</sup>. La contractualisation volontaire pour s'engager à adopter des pratiques respectueuses de l'environnement contre un paiement compensatoire « a contribué à renforcer la sensibilisation parmi les agriculteurs et provoqué certains changements dans les pratiques agricoles en ce qui concerne l'eau. Cependant, l'incidence de la conditionnalité reste limitée à ce jour, du fait qu'un certain nombre de questions importantes relatives à l'eau ne sont pas couvertes »<sup>77</sup>. Ces politiques publiques, qu'elles reposent sur des servitudes, l'appropriation publique du foncier, ou des incitations positives, montrent aujourd'hui leurs limites en termes de préservation ou de restauration de la qualité de l'eau.

Or la gestion environnementale des terres agricoles est primordiale, par sa surface, représentant 29 millions d'hectares<sup>78</sup> en France soit un peu plus de la moitié du territoire national, et par l'impact qualitatif prépondérant des pollutions diffuses. L'exploitation de ces immenses zones agricoles a de fortes répercussions sur la qualité de l'eau : en termes d'accès à une eau potable en qualité et en quantité suffisantes [accessible à tous], et en termes écologique et de biodiversité par la qualité de l'eau dans les milieux aquatiques. Toutefois, tous les modes d'exploitation agricole ne se valent pas ! Les associations comme moteur de changements ont ici toute leur place en complément de l'action publique sur le foncier agricole. Elles permettent de faire évoluer les pratiques agricoles par des projets locaux intégrés, vers une gestion équilibrée respectueuse des ressources communes, et répondant aux aspirations de la société civile.

Terre de Liens dispose d'une longueur d'avance en expérimentant depuis sa création des fermes respectueuses de l'environnement et des ressources naturelles. A sa modeste échelle, Terre de Liens a su encourager un modèle agricole de qualité alliant une forte valeur ajoutée humaine et environnementale. Ce modèle commence d'ailleurs à être reconnu par les pouvoirs publics, notamment concernant la protection de la ressource en eau et la préservation de la biodiversité, comme en témoigne l'étude récente du commissariat général au développement durable<sup>79</sup>. L'exemple de Terre de liens est-il préfigurateur de la capacité dont dispose l'agriculture à remplir naturellement une fonction environnementale et sociale positive ?

---

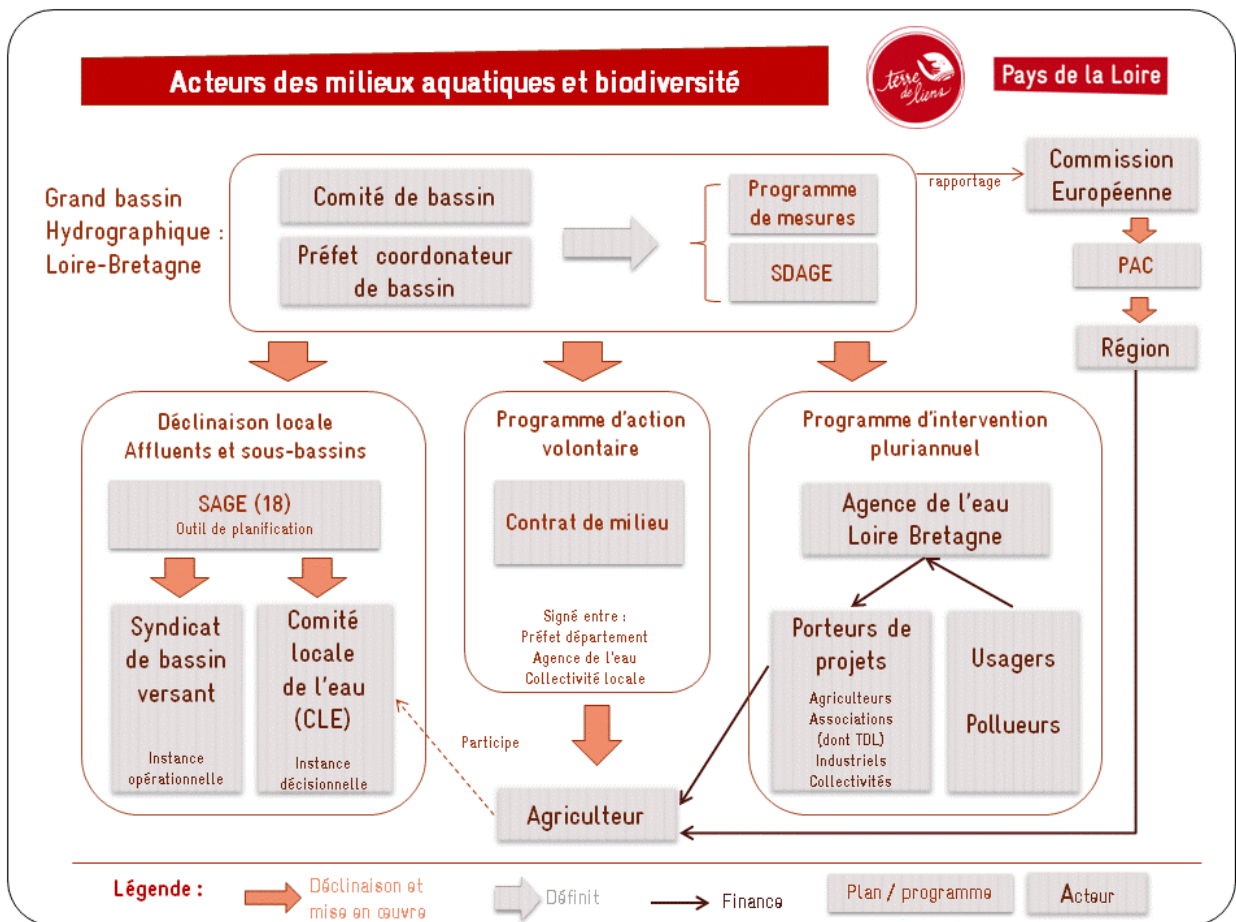
<sup>76</sup> Élodie Valette, Olivier Aznar, Marie Hrabanski, Caroline Maury, Armelle Caron et Mélanie Decamps, « Émergence de la notion de service environnemental dans les politiques agricoles en France : l'ébauche d'un changement de paradigme? », *VertigO*, Volume 12, numéro 3, décembre 2012, [consulté le 10 mai 2017] <http://vertigo.revues.org.passerelle.univ-rennes1.fr/12925>; DOI : 10.4000/vertigo.12925

<sup>77</sup> « L'intégration dans la PAC des objectifs de la politique de l'eau: une réussite partielle », 2014, rapport spécial p26

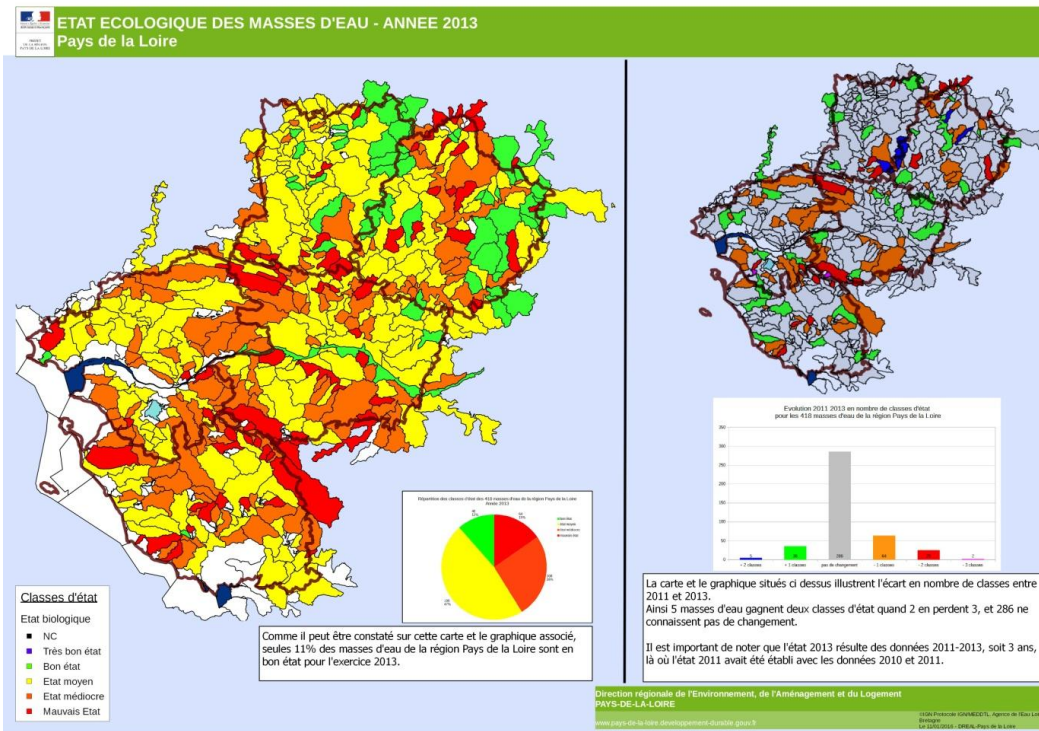
<sup>78</sup> Insee

<sup>79</sup> « Transition écologique agricole : L'exemple de Terre de liens », CGDD, juin 2017

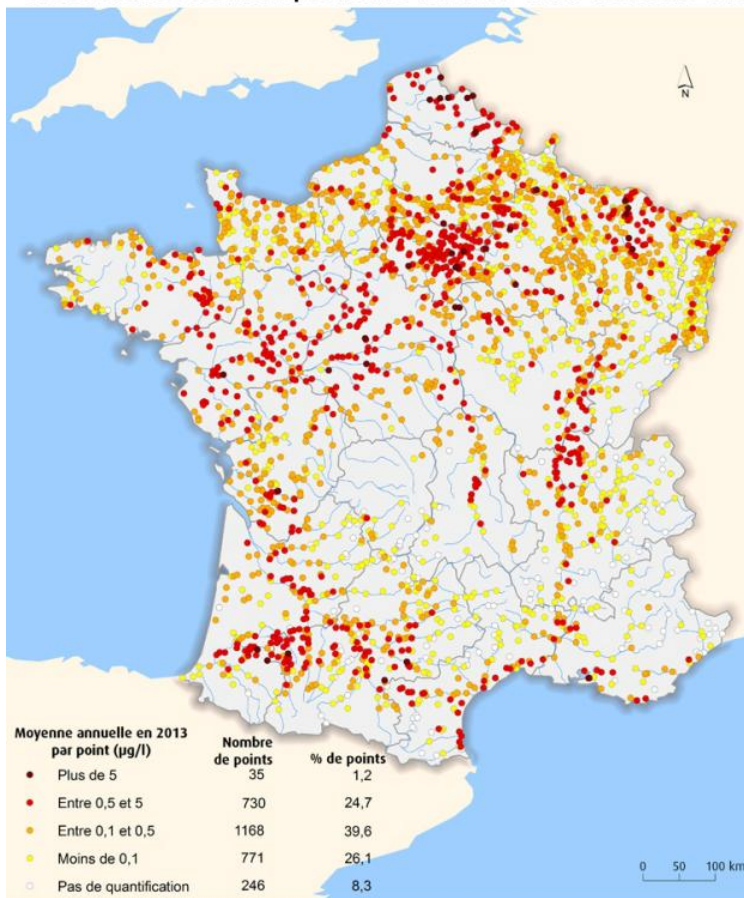
## Annexe 1 : les acteurs de l'eau et biodiversité



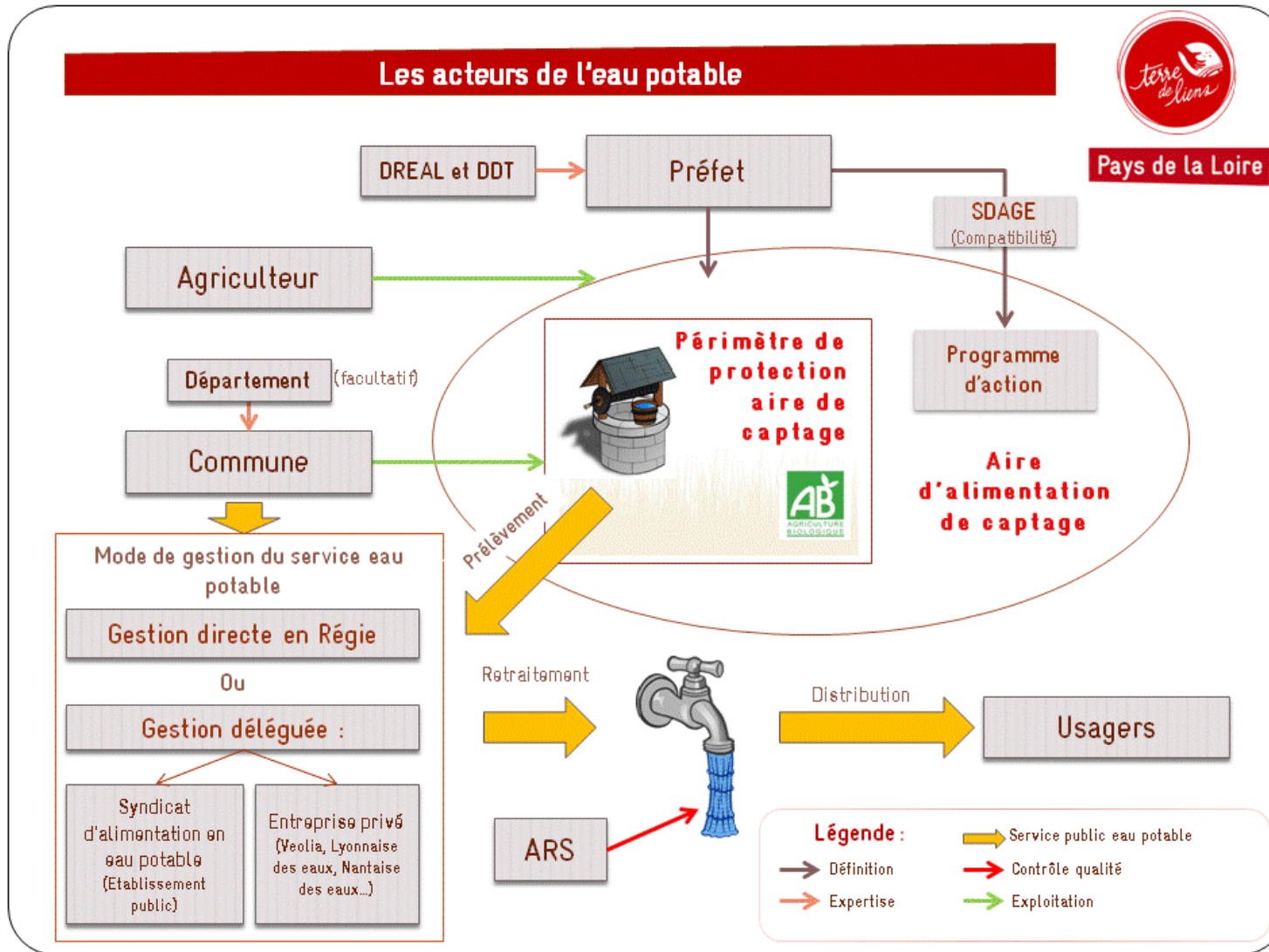
## Annexe 2 : Etat écologique des cours d'eau



## Concentration totale en pesticides dans les cours d'eau en 2013



### Annexe 3 : les acteurs de l'eau potable





Liste des captages prioritaires :

Région	N° du département	Nom de la commune	Nom de l'aire d'alimentation des captages
LIMOUSIN	23	BOUSSAC-BOURG	LE BEROU - LES MARTINATS
LIMOUSIN	23	BOUSSAC-BOURG	PUITS DES MERIS
LIMOUSIN	23	SAINT-MARTIN-SAINTE-CATHERINE	LE THEIL
LIMOUSIN	87	FOLLES	FOLLES
LIMOUSIN	87	SAINT-AMAND-MAGNAZEIX	SAINT-AMAND-MAGNAZEIX
PAYS DE LA LOIRE	44	MACHECOUL	MACHECOUL
PAYS DE LA LOIRE	44	NORT-SUR-ERDRE	PLESSIS PAS BRUNET
PAYS DE LA LOIRE	44	PORNIC	LE GROS CAILLOU
PAYS DE LA LOIRE	44	SAFFRE	SAFFRE
PAYS DE LA LOIRE	44	SAINT-MICHEL-CHEF-CHEF	LES GATINEAUX
PAYS DE LA LOIRE	44	VRITZ	LES THUYAS
PAYS DE LA LOIRE	49	ALLONNES	ALLONNES
PAYS DE LA LOIRE	49	BEAUFORT-EN-VALLEE	BEAUFORT-EN-VALLEE
PAYS DE LA LOIRE	49	CHOLET	RIBOU
PAYS DE LA LOIRE	49	FONTEVRAUD-L'ABBAYE	PRIEURE DE LA MADELEINE
PAYS DE LA LOIRE	49	FREIGNE	LA BELTIERE
PAYS DE LA LOIRE	49	LONGERON	LONGERON
PAYS DE LA LOIRE	49	LOUROUX-BECONNAIS (LE)	LE LOUROUX-BECONNAIS
PAYS DE LA LOIRE	49	MONTREUIL-BELLAY	PUITS DE LA FONTAINE BOURREAU
PAYS DE LA LOIRE	49	NEUILLE	NEUILLE
PAYS DE LA LOIRE	49	CHOLET	LA RUCETTE
PAYS DE LA LOIRE	49	SEGRE	L'OUDON
PAYS DE LA LOIRE	53	BALLEE	LE GRAND ROUSSON
PAYS DE LA LOIRE	53	BAZOUGE-DE-CHEMERE (LA)	LA FORTINIERE
PAYS DE LA LOIRE	53	CHATEAU-GONTIER	LA PLAINE
PAYS DE LA LOIRE	53	ERNEE	ERNEE
PAYS DE LA LOIRE	53	GORRON	COLMONT
PAYS DE LA LOIRE	53	LIVRE-LA-TOUCHE	L'EPERONNIERE
PAYS DE LA LOIRE	53	MONTAUDIN	POUILLE
PAYS DE LA LOIRE	53	MONT-SAINT-JEAN	LES ORMEAUX
PAYS DE LA LOIRE	53	SAINTE-CYR-LE-GRAVELAIS	LE CHALONGE
PAYS DE LA LOIRE	53	SAINTE-PIERRE-SUR-ORTHE	VAUBOURGUEIL
PAYS DE LA LOIRE	53	SAINTE-PIERRE-SUR-ORTHE	LE TERTRE SUHARD
PAYS DE LA LOIRE	53	SAULGES	LE MOULIN DE ROUSSON
PAYS DE LA LOIRE	53	TORCE-VIVIERS-EN-CHARNIE	LA HOULBERDIERE
PAYS DE LA LOIRE	53	VAIGES	L'ECRILLE
PAYS DE LA LOIRE	72	BEAUFAY	LA VETILLERIE
PAYS DE LA LOIRE	72	CHANTENAY-VILLEDIEU	LE THEIL
PAYS DE LA LOIRE	72	DOMFRONT-EN-CHAMPAGNE	LES BASSES VALLEES
PAYS DE LA LOIRE	72	ROUESSE-FONTAINE	ROUESSE-FONTAINE
PAYS DE LA LOIRE	72	SAINTE-MAIXENT	LES PETITES GANCHES
PAYS DE LA LOIRE	72	SAINTE-PIERRE-DES-BOIS	LA TOUCHE
PAYS DE LA LOIRE	72	SAOSNES	PENTVERT
PAYS DE LA LOIRE	72	VIBRAYE	VIBRAYE
PAYS DE LA LOIRE	85	APREMONT	APREMONT
PAYS DE LA LOIRE	85	BAZOGES-EN-PAREDS	ROCHEREAU
PAYS DE LA LOIRE	85	CHANTONNAY	ANGLE GUIGNARD
PAYS DE LA LOIRE	85	CHAVAGNES-EN-PAILLERS	BULTIERE
PAYS DE LA LOIRE	85	LUCON	SAINTE GERMAINE
PAYS DE LA LOIRE	85	SAINTE-MARTIN-DES-FONTAINES	SAINTE-MARTIN-DES-FONTAINES

## Annexe 5 : Synthèse des zones de protection à enjeu eau

<b>Périmètre de captage de l'eau potable</b> (L 1321-2 CSP / 5° du II de l'article L. 211-3 du CDE)				
Type de périmètre	Propriétaire	Qui détermine la zone ?	Contraintes	Statut Acquisition foncière ou
<b>Immédiate</b>	Commune ou EPCI responsable de la production d'eau	Préfet de département – DUP (L1321-2-1 CSP)	Tout usage interdit Programme d'action (R114-6 CR)	Expropriation déclaration d'utilité publique
<b>Rapproché</b>	collectivités publiques ou propriétaires privés		Interdits ou réglementés toutes installations, travaux, activités, dépôts, ouvrages, aménagement ou occupation des sols de nature à nuire directement ou indirectement à la qualité des eaux	Droit de préemption urbain
<b>Eloigné</b>	collectivités publiques ou propriétaires privés		Réglementation des installations, travaux, activités, dépôts, ouvrages, aménagement ou occupation des sols et dépôts	Pas de DPU
<b>Zones d'intérêt environnemental</b>				
<b>Réserves naturelles nationales</b> L322-1 CDE 5 en PDL	Gestion : établissements publics, GIP, associations (objet = protection du patrimoine naturel) ; Fondations, propriétaires de terrains classés, collectivités territoriales ou leurs groupements (L332-8)	Décret en Conseil d'Etat	Activité agricole restreinte avec baux dérogatoires (rupture possible si va à l'encontre des objectifs de préservation)	Classement + Indemnisation si préjudice direct matériel et certain des prescriptions liées au classement L332-5
<b>Réserves naturelles régionales</b> L332-1 CDE 20 en PDL		Délibération du Conseil Régional (depuis 2002)		
<b>Parc Naturels Régionaux</b> L 333-1 CDE	syndicat mixte d'aménagement et de gestion du parc	délibération du Conseil Régional	Pas de contraintes directes pour les propriétaires des terrains. Seulement une Charte du Parc	Classement

<b>Espaces Naturels sensibles (ENS)</b> L113-8 CU	Département	Délibération conseil départemental		Droit de préemption
<b>Natura 2000</b> L414-1 et s. CDE	Collectivités, propriétaires privés ...	Commission européenne	Pas d'interdiction des activités humaines si pas d'effets significatifs sur les habitats naturels et les espèces Un document d'objectifs définit les orientations de gestion (L414-2)	contrats Natura 2000 (sous forme de MEA) Donnant lieu à des aides de l'Etat.
<b>Arrêté de protection de Biotope</b> R411-15 et s. CDE	Tous	Préfet	Arrêté fixant les mesures tendant à favoriser la conservation des biotopes nécessaires à l'alimentation, reproduction, repos ou survie de ces espèces	Restriction d'usage
<b>Zones de protection des zones humides (ZH)</b>				
La préservation et la gestion durable des zones humides sont d'intérêt général L211-1-1 CDE				
<b>ZH d'intérêt environnemental particulier (ZHIEP)</b> a du 4° du II de l'article L. 211-3 du CDE	Collectivités, Exploitants agricoles Propriétaires privés ...	Décret en Conseil d'Etat	Programme d'action R114-6 CR (Préfet)	Restriction d'usage
<b>Zone stratégique pour la gestion de l'eau (ZSGE) :</b> L211-12 CDE	Collectivités, Exploitants agricoles Propriétaires privés ...	Arrêté préfectoral	Obligation (propriétaires et exploitants) de s'abstenir de tout acte de nature à nuire à la nature et au rôle ainsi qu'à l'entretien et à la conservation de la zone : drainage, remblaiement, retournement prairie...	* DPU *prescription possible au renouvellement du bail rural par la collectivité publique * indemnités pour les propriétaires de zones grevées (si préjudice)

### Zones de protection de l'eau aux nitrates et aux excès d'usage :

<b>Zone vulnérable</b> R211-75 et s. CDE Tous les PDL sont concernés	Exploitants agricoles Propriétaires privés ...	Arrêté du préfet coordonnateur de bassin	code des bonnes pratiques agricoles programme d'action (limitation de la fertilisation azotée)	restriction d'usage
<b>Zone excédent  structurel</b> R211-82 et s. CDE	Exploitants agricoles Propriétaires privés ...	Arrêté du préfet coordonnateur de bassin	Interdiction pour les exploitants d'augmenter la quantité d'azote produite par les animaux, tant que la résorption de l'excédent structurel d'azote lié aux élevages dans le canton n'est pas réalisée	restriction d'usage
<b>Zone sensible</b> R211-94 et s. CDE	Exploitants agricoles Propriétaires privés ...	Arrêté du préfet coordonnateur de bassin	Réduction des rejets de phosphore et/ou d'azote	
<b>Zone de  répartition de  l'eau</b> R211-71 CDE	Exploitants agricoles Propriétaires privés ...	arrêté du préfet coordonnateur de bassin	Prélèvement d'eau pouvant être restreint pour l'agriculture	restriction d'usage
<b>Zones d'érosion</b> <i>L. 114-1 CR et au 5° du  II de l'article L. 211-3  du CDE</i>	Exploitants agricoles Propriétaires privés ...	Préfet de département	Programme d'action R114-6 CR visant à réduire l'érosion des sols de ces zones.	restriction d'usage

## Zonages de protection de l'espace agricole face à l'urbanisation

<p><b>PEAN</b> <i>L. 113-15 et s.; R. 113-19 et s. CU</i></p>	<p>Département, collectivité territoriale, EPCI (L 113-24 CU)</p>	<p>Délibération du Conseil départemental R113-22</p>	<p>Programme d'action qui précise les aménagements et les orientations de gestion destinés à favoriser l'exploitation agricole, la gestion forestière, la préservation et la valorisation des espaces naturels et des paysages.</p>	<p>Enquête publique préalable Acquisition possible à l'amiable, par expropriation ou par exercice du droit de préemption (par le Département via ENS, SAFER ou EPF)</p>
<p><b>ZAP</b> <i>L. 112-2 et R. 112-1-4 et s. CR</i></p>	<p>Exploitants agricoles</p>	<p>Arrêté préfectoral</p>	<p>Pas de changement de la destination agricole (maintien en zone A obligatoire dans le PLU)</p>	<p>Classement soumis à enquête publique</p>