HAL
open science

Maîtrise foncière et protection d'un captage d'eau potable : enseignements tirés d'une expérience originale

J.M. Pivot, Olivier Aznar

To cite this version:

J.M. Pivot, Olivier Aznar. Maîtrise foncière et protection d'un captage d'eau potable : enseignements tirés d'une expérience originale. Ingénieries eau-agriculture-territoires, 2000, 21, p. 3 - p. 14. hal-00463549

HAL Id: hal-00463549

https://hal.science/hal-00463549

Submitted on 12 Mar 2010

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Maîtrise foncière et protection d'un captage d'eau potable : enseignements tirés d'une expérience originale

Jean-Marc Pivot (1), Olivier Aznar (2, 1)

L'émergence de préoccupations environnementales (Pujol et Dron, 1998) pose la question du changement des modalités de la gestion des espaces ruraux. Or ces espaces font l'objet de multiples usages de la part de nombreux acteurs. D'autre part, les caractéristiques environnementales de ces espaces dépendent en partie d'effets de l'activité humaine ne transitant pas par le marché (Barde, 1992). La coordination entre les différentes parties prenantes, nécessitée par les changements souhaités dans la gestion de ces espaces, s'avère donc en général particulièrement complexe. Les mécanismes de coordination correspondants pourraient donc se situer, au moins en partie, hors du marché et faire appel à l'intervention de la puissance publique. Mais les possibilités offertes dans ce sens au plan juridique s'avèrent toutefois très limitées, voire inexistantes.

Dans ces conditions, l'analyse de situations locales dans lesquelles des accords ont été obtenus sur des questions d'environnement peut apporter des enseignements intéressants. C'est notamment le cas à propos des modes de coordination à retenir entre les acteurs et de l'adéquation des instruments juridiques existants pour résoudre ce type de questions. En ce sens nous présentons une étude de cas (Hamel, 1998) portant sur une opération de protection de la qualité de l'eau d'un important captage de l'Ouest de la France, menacé par une pollution chronique élevée, liée à la présence d'une agriculture intensive. Des enseignements de portée plus générale seront ensuite tirés de cette opération.

La résolution partielle de ce problème par l'acquisition en pleine propriété d'une surface importante, au moyen d'un dispositif technique complexe, pose en effet la question plus générale du recours à l'achat par les collectivités publiques des espaces les plus sensibles en matière d'environnement et, le cas échéant, de l'adéquation des instruments juridiques nécessaires. De telles politiques d'acquisition foncière existent déjà dans certains domaines [1]. Se pose avec force la question de leur extension à des problèmes d'environnement tels que la qualité de l'eau, domaine aux enjeux considérables dans lequel diverses expériences ont par ailleurs déjà été conduites en ce sens (Deffontaines et Brossier, 1997), alors que la réglementation, pourtant d'une sévérité croissante

1. Notamment la politique d'acquisition foncière des conservatoires des espaces naturels, soutenue par le ministère de l'Environnement.

(1)
Cemagref
24 av. des Landais
BP 50085
63172 Aubière Cedex

(2)
ENESAD
26 bd du Docteur Petitjean
BP 87999
21079 Dijon Cedex

Ingénieries – EAT – N° 21
mars 2000 – p 3 à 14

et en évolution rapide, n'est appliquée qu'avec difficulté et que le maintien de la qualité de l'eau n'est actuellement pas acquis.

Le captage étudié et la protection de la qualité de l'eau

Le captage étudié, situé dans la commune rurale de C, appartient à la ville de V éloignée de 45 km et fournit actuellement 15 % de la consommation en eau d'une population d'environ 400.000 personnes *(figure 1)*. Il est alimenté par les eaux superficielles provenant d'un bassin versant d'environ 3.000 ha, dont 2.000 ha sur la seule commune de C. L'essentiel de cet espace est mis en valeur par une agriculture intensive de polyculture élevage, principalement orientée vers la production laitière, et disposant de structures modestes *(encadré 1)*.

En ce qui concerne la teneur en nitrates, la qualité des eaux captées connaît une dégradation continue et à un rythme élevé, à tel point que la norme[2] fixant à 50 mg/l la teneur maximale en nitrates des eaux avant tout traitement éventuel est dépassée chroniquement depuis 1989 et en permanence depuis 1994, et que déjà 25 % des eaux captées annuellement sont rejetées car impropres à la consommation.

Cette situation est particulièrement préoccupante compte tenu de la rareté de ressources départementales en eau d'une qualité suffisante, d'ailleurs confirmée lors de la sécheresse des années 1989 à 1991, conduisant à l'épuisement des stocks en eau potabilisable et menant la ville de V à quelques jours de la rupture de la distribution de l'eau.

Compte tenu de l'absence de ressources alternatives, l'hypothèse de la fermeture du captage au vu de l'accroissement actuel de la pollution était en l'occurrence totalement exclue : la seule solution envisageable consiste à restaurer la qualité des eaux brutes, et par conséquent leur possible utilisation pour la consommation humaine.

L'instauration de périmètres de protection, qui avait été mise à l'étude en 1986[3], s'inscrit dans ce contexte difficile, conduisant à sa déclaration préfectorale d'utilité publique en 1994 seulement. Ce dispositif instaure d'importantes restrictions aux activités humaines sur un périmètre dit "rapproché" *(photo 1)* de plus de 1.300 ha *(tableau 1)*. Il mentionne en outre le souhait de la ville de V d'en acquérir la partie la plus sensible en pleine propriété, soit 110 ha sur la commune de C. Les

Encadré 1

Les structures foncières agricoles de la commune de C

- Surface totale : 3082 ha
- 831 propriétaires
- 5966 parcelles

Dimension des exploitations	Nombre d'exploitations	Pourcentage de la surface totale exploitée
Moins de 5 ha	43	6 %
5 à 10 ha	28	7 %
10 à 20 ha	45	25 %
20 à 35 ha	43	42 %
35 à 50 ha	11	16 %
Plus de 50 ha	2	4 %
Total	172	100 %

Pérennité des exploitations à l'horizon 2000	Nombre	Pourcentage de la surface totale exploitée
Assurée	110	75 %
Incertaine	37	13 %
Absente	25	12 %
Total	172	100 %

Source : Etude préalable à l'aménagement foncier (1992)

2. Décret n°89.3 du 3 janvier 1989 modifié.

3. La protection réglementaire des captages d'eau potable a été rendue possible par la loi n° 64.1245 du 16 décembre 1964, puis a été imposée dans un délai maximal de 5 ans en application de la loi n° 92.3 du 3 janvier 1992. Le captage étant antérieur à 1964, sa protection réglementaire n'était pas une obligation lorsque sa mise à l'étude a été lancée.

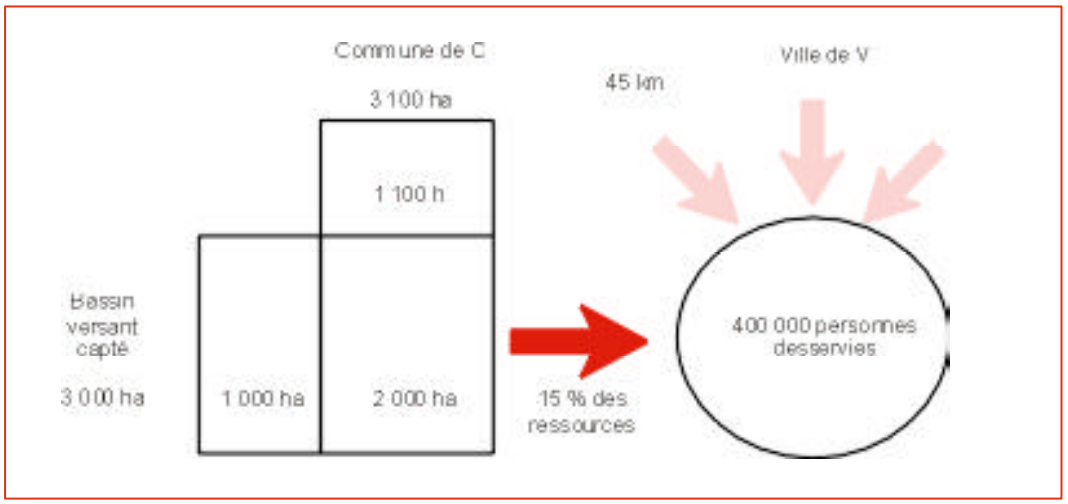


Figure 1. – Quelques caractéristiques du captage.

restrictions imposées sur ce dernier périmètre dit " sensible " se situent à un niveau élevé, et se traduisent de fait par une remise en cause de toute possibilité d'utilisation agricole productive. L'incidence sur les exploitations agricoles de ces dernières dispositions est importante : en effet, 50 exploitations mettent en valeur ce périmètre sensible [4].

D'autres actions viennent compléter ce dispositif réglementaire en vue d'améliorer la qualité de l'eau captée : gestion très extensive de la zone sensible, modification volontaire des pratiques agricoles sur les autres parties du bassin versant, traitement des effluents des bâtiments agricoles, assainissement autonome des habitations.

Protection du captage et acquisition foncière

Au sens économique, le bien environnemental que constitue ici une eau de qualité satisfaisante ne fait pas l'objet de droits de propriété clairement attribués et transférables, et n'a pas de caractère

Photo 1. – Le périmètre de protection rapproché du captage : périmètres sensible (fond) et complémentaire (pentes)

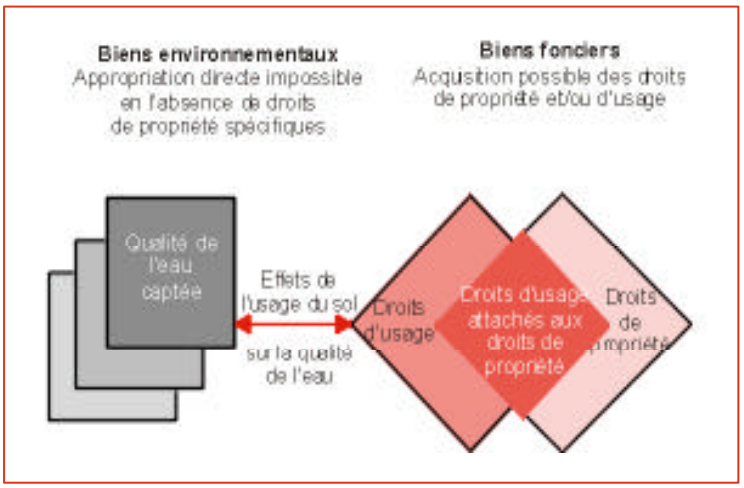
4. Pour 18 d'entre elles, les terrains en zone sensible représentent 10 à 20 % de la superficie de l'exploitation, et pour 5 autres plus de 20 % (voire plus de 50 % dans l'un de ces cas). Ces exploitations disposent également de terrains situés en zone complémentaire. Au total, la moitié de la surface de ces 50 exploitations se trouve en périmètre rapproché.

		Surface concernée	Restriction de l'usage	
			Niveau	Mode d'application
Périmètre immédiat		18 ha	Maximal	Acquisition foncière imposée
Périmètre rapproché	Sensible	88 ha	Très fort	Servitudes imposées et acquisition foncière souhaitée
	Complémentaire	493 ha	Moyen à fort	Servitudes imposées
Périmètre éloigné		704 ha	Faible	Servitudes imposées

Tableau 1. – Caractéristiques des périmètres de protection du captage.

marchand. Aussi, la demande exprimée par la ville de V en matière de qualité des eaux ne peut pas être satisfaite directement : un détour s'avère donc nécessaire. Comme la qualité de l'eau dépend fortement de l'usage fait de certains espaces, et tout particulièrement du périmètre sensible mentionné plus haut, le bien environnemental recherché peut alors être obtenu indirectement, par l'intermédiaire de l'acquisition du droit d'usage de ces espaces puis de la mise en œuvre d'une gestion appropriée *(figure 2)*.

Figure 2. – L 'acquisition foncière, moyen de maîtrise de la qualité de l 'eau.



L'acquisition des droits d'usage peut être réalisée de deux manières : par l'application de servitudes indemnisées restreignant le droit d'usage du propriétaire, ou par l'acquisition des parcelles en pleine propriété, entraînant de facto l'achat de l'intégralité des droits d'usage qui lui sont rattachés.

Sur un plan financier, la comparaison entre ces deux possibilités montre que les ordres de grandeur des coûts correspondants ne diffèrent pas fondamentalement. Selon une étude menée par les services départementaux chargés de la protection des captages, le coût moyen de l'indemnisation de ces servitudes en zone sensible des périmètres rapprochés atteint 40.000 F/ha tous éléments confondus, alors que le prix des parcelles libres d'usage avoisine 35.000 F/ha en moyenne dans la région. Ces montants peuvent également être rapprochés des primes proposées dans le cadre des mesures agri-environnementales de retrait à long terme des terres pour la protection des eaux, lesquelles se sont révélées très peu attractives malgré un montant proposé de 3.000 F/ha par an pendant 20 ans.

Dans le cas présent, la nette préférence pour la solution de l'acquisition résulte de la prise en considération de l'avantage dont bénéficie le propriétaire dans les négociations portant sur l'usage de l'espace.

En effet, dans le cas de la mise en place de servitudes d'usage, la ville de V demeurerait à l'avenir encore confrontée à de nombreuses difficultés. En premier lieu, les connaissances scientifiques actuelles restent partielles, et ne permettent pas encore de décrire avec certitude de manière quantifiée les relations entre les caractéristiques de l'activité agricole et la qualité de l'eau captée. De plus, les parties prenantes ne disposent pas des mêmes informations, parce que les pratiques agricoles en cause sont difficilement observables et vérifiables par la ville de V [5]. Par ailleurs, les techniques agricoles elles-mêmes sont susceptibles d'évoluer, de même que le contexte économique de l'activité agricole. Il n'est donc pas exclu que les servitudes actuelles doivent être ultérieurement modifiées. Dans cette hypothèse, une nouvelle procédure de négociation devrait alors être engagée, comportant le cas échéant de nouvelles indemnisations, ainsi que des incertitudes supplémentaires quant à l'aboutissement de la procédure. Ce problème est d'autant plus prégnant que la durée pendant laquelle la protection des eaux est recherchée ne se réduit pas à quelques années mais porte ici sur le très long terme.

Ces difficultés supplémentaires, qui se traduisent par un accroissement des coûts de transaction, disparaissent dans le cas de l'acquisition de la pleine propriété du foncier. Dans ce dernier cas, le demandeur d'une eau de qualité devient aussi le détenteur des droits d'usage des espaces les plus sensibles du point de vue de la qualité de l'eau captée : le problème de la coordination entre ces deux types d'acteurs est alors résolu, du moins sur ces espaces, par la constitution d'un centre de décision unique, et non par le recours à un pseudo marché de la qualité de l'eau ou de certains usages de l'espace, dans lequel les deux types d'acteurs précités demeureraient dissociés [6].

5. Bien qu'il ne s'agisse pas d'un marché dans le cas présent, cette situation peut être qualifiée de hasard moral au sens de la théorie de l'agence.

6. Cette situation suggère une interprétation dans le cadre de la théorie de la firme, qui justifie l'existence de cette forme d'organisation lorsque le recours au marché entraîne des coûts de transaction importants (Coase, 1997).

Les difficultés de l'acquisition de la propriété foncière

Un marché bloqué par un monopole de l'offre foncière

Pour satisfaire sa demande, ainsi partiellement transférée sur le marché de la propriété foncière, la ville de V a donc cherché à acquérir à l'amiable les propriétés recherchées, directement ou à l'issue d'échanges amiables simples.

Pour ce faire, elle a mandaté dès 1992 un opérateur foncier bien informé, compétent dans le domaine de la propriété rurale et disposant de capacités d'arbitrage du marché, la SAFER [7].

Mais le bilan dressé à l'issue de 2 années de prospection active s'est pourtant montré très décevant, avec l'acquisition de moins de 5 ha seulement sur les 110 ha recherchés. Cette situation particulière peut s'analyser de la manière suivante.

Sur le marché foncier, la demande de la ville de V porte sur un ensemble de propriétés précisément délimitées constituant des biens uniques, non substituables, puisqu'il est impossible à la ville de V de s'approvisionner ailleurs en eau de qualité. Cette collectivité se trouve d'autre part en position de concurrence avec d'autres demandeurs, qu'il s'agisse d'autres collectivités publiques, d'agriculteurs, voire de non-agriculteurs [8].

Pour les offreurs potentiels, ces mêmes propriétés foncières constituent en général un facteur de production primaire pour l'activité agricole, indispensable mais substituable, car ces propriétés peuvent être remplacées par d'autres parcelles équivalentes du point de vue de la production agricole. En revanche, les offreurs potentiels, généralement en position de concurrence, plus ou moins forte selon la nature de la demande, sont tous vis-à-vis de la ville de V en situation de monopole, en raison de l'impossibilité du report de la demande de cette dernière sur d'autres espaces que ceux visés.

Le volume du marché se montre par ailleurs très réduit : sur l'ensemble du département, 1% seulement des propriétés foncières non bâties changent de mains chaque année. A l'échelle des biens en cause, et sur une période limitée à quelques années, la mise sur le marché des biens demandés est donc très aléatoire.

Enfin, l'ajustement entre offre et demande, classiquement réalisé par le prix, pose ici problème : les prix à consentir pour obtenir par voie amiable les transactions recherchées dans cette situation de monopole se situeraient à des niveaux très élevés, alors que le contrôle de légalité, exercé sur les décisions d'acquisition foncière prises par les collectivités, interdit de fait tout écart sensible par rapport à la référence moyenne du marché.

L'insuffisance des instruments d'intervention foncière

Dans sa configuration initiale, le marché foncier s'est donc révélé inapte à assurer un " échange volontaire et mutuellement avantageux " (Picard, 1995).

Le recours à des instruments contraignants en vue de la réalisation des transactions foncières *(tableau 2)* pourrait en principe être envisagé par la ville de V pour remédier à cette situation de blocage du marché, mais ne s'avère en réalité pas possible, pour des raisons d'ordre juridique.

Tableau 2. – Typologie simplifiée des modes d'action sur le foncier.

Principe	Liberté de transaction	Formes	Exemples
Participation directe aux transactions	Totale	Participation au marché.	Achat
Intervention sur le déroulement des transactions	Partielle ou absente	Contrôle des transactions. Transactions forcées.	Préemption Expropriation
Réglementation hors transactions	Absente	Modification des droits et des devoirs.	Réglementation des activités. Fiscalité.

7. Société d'Aménagement Foncier et d'Etablissement Rural.

8. A 35.000 F/ha, le prix moyen du marché foncier agricole dépasse largement la moyenne départementale de 20.000 F/ha et confirme l'importance de la concurrence sur ce marché.

En effet, la mise en œuvre de ces instruments est strictement encadrée par la législation. Celle-ci, en l'état actuel des textes, n'autorise pas la préemption pour un motif d'appropriation par la collectivité de terrains jugés utiles à la protection et à l'amélioration de la qualité des eaux captées pour la consommation humaine. D'autre part, elle restreint la possibilité du recours à l'expropriation directe au seul périmètre de protection immédiate du captage, limité par définition aux installations de captage et à leurs annexes directes, ce qui correspond à une surface réduite, sans commune mesure avec celle de la zone sensible. La législation ne prévoit d'ailleurs qu'une indemnisation financière à titre de réparation du préjudice subi lors de ce type d'expropriation, et n'autorise pas, *a fortiori*, la réalisation d'un aménagement foncier compensatoire du type de ceux liés à la création de grands ouvrages publics [9].

Face à ces insuffisances, un dispositif technique original

L'importance du prélèvement foncier à réaliser dans la commune de C, l'échec des tentatives d'acquisition par voie amiable des propriétés visées et l'impossibilité d'un recours direct à l'expropriation dans le contexte de cette opération ont conduit à la mise en place d'un dispositif original. Ce dispositif garantit, au terme de son achèvement, le transfert de l'intégralité des propriétés visées à la ville de V. Les principes sur lesquels il repose consistent à supprimer la position de monopole dont disposaient jusque là les offreurs potentiels, à donner la possibilité de forcer l'échange par la voie de l'expropriation en cas d'échec des transactions marchandes, et à inciter à la mise sur le marché du foncier.

Au plan technique, ce dispositif combine un aménagement foncier de la totalité de l'espace communal par la procédure de remembrement rural, comportant l'éventualité de l'application de l'ordonnance n° 67.809 du 22 septembre 1967 [10], avec une intervention de la SAFER et l'instauration d'une prime spécifique à la cession amiable de terrains. Son financement a été en partie assuré par la ville de V dans le cadre d'un contrat particulier signé en 1994 avec la commune de C. Sa réalisation est aujourd'hui achevée en quasi totalité, et en particulier le transfert juridique des propriétés *(tableau 3)*.

L'élargissement de la zone de prospection foncière

Cette mise en concurrence est due à l'élargissement de la zone de prospection, rendu possible par la mise en œuvre d'une procédure de remembrement rural, c'est-à-dire la réalisation d'échanges de propriétés généralisés au sein d'un périmètre d'aménagement foncier fixé en l'occurrence à 3.100 ha environ, et incluant la possibilité d'appliquer l'ordonnance n°67.809 du 22 septembre 1967 relative à l'attribution à la collectivité de réserves foncières pour un motif d'intérêt général.

Cette dernière disposition joue ici un rôle crucial, en garantissant au terme de la procédure la localisation recherchée des propriétés préalablement acquises par la collectivité. Celle ci peut alors acquérir utilement des propriétés situées initialement ailleurs que dans les 110 ha de la zone sensible, ce qui accroît considérablement le volume de l'offre potentielle, lequel représente désormais près de 30 fois celui de la demande de la ville de V.

D'autre part, les règles édictées par le Code Rural relatives aux échanges de propriétés réalisés au sein du périmètre d'aménagement garantissent l'attribution de propriétés de valeur équivalente à celle avant échange, et assurent des conditions de mise en valeur agricole au moins aussi favorables qu'initialement, notamment en termes de dimension, de forme, d'accès et d'éloignement des parcelles, sauf situation exceptionnelle causée par la création de la réserve foncière et dûment indemnisée *(encadré 2)*.

9. Par application de l'article 40 de l'ordonnance du 23 octobre 1958, repris à l'article L 16-5 du Code de l'Expropriation, et de l'article 10 de la loi n° 62.933 du 8 août 1962 modifiée, repris aux articles L 123-24 à 26 du Code Rural.

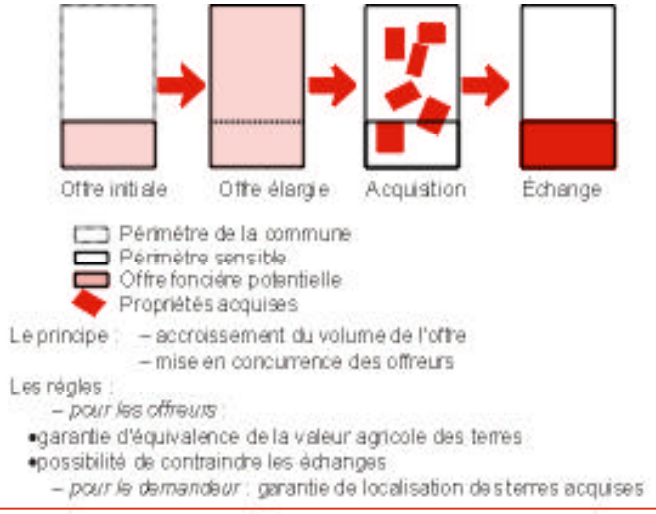
10. Reprise aux articles L 123-27 à 31 du Code Rural.

Tableau 3. – Chronologie de la protection du captage et de l'action foncière.

	Protection réglementaire du captage	Acquisition foncière	Dispositif d'action foncière
1986	Lancement des études préalables		
1988	Premières propositions de périmètres de protection		
1991			Lancement d'une étude cantonale sur l'aménagement foncier
Février 1992	Avis défavorable du Conseil Supérieur d'Hygiène Publique sur le projet initial	Convention entre la ville de V et la SAFER en vue de l'acquisition foncière amiable de la zone sensible	
Mai 1993	Premières réunions d'information publique sur le projet après modification		
Janvier – Février 1994	Enquête publique sur la protection du captage	Avenant à la convention entre la ville de V et la SAFER	
Avril 1994			Mise à l'étude de l'aménagement foncier de la commune de C
Septembre 1994			Convention entre la ville de V et la commune de C relative à l'aménagement foncier de C et à la création de réserves foncières
Octobre 1994	Arrêté préfectoral déclarant d'utilité publique la protection du captage		
Automne 1994		Lancement des acquisitions foncières primées sur le périmètre étendu	
Décembre 1994			Arrêté préfectoral ouvrant les opérations de remembrement de la commune de C
Juin 1995			Achèvement des opérations de classement et de reconnaissance des propriétés
Automne 1995		Achèvement des acquisitions foncières par la SAFER	
Janvier 1998			Enquête publique sur le projet d'aménagement foncier
Automne 1998			Matérialisation des échanges sur le terrain
Janvier 1999		Transfert des propriétés à la ville de V	Arrêté préfectoral de clôture des opérations de remembrement

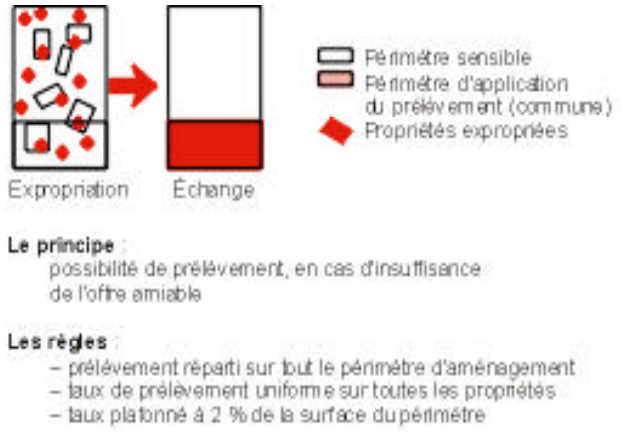
Encadré 2

Elargissement de la zone de prospection



Encadré 3

Ouverture de la possibilité d'expropriation



Encadré 4

Incitation financière par le prix

Le principe :
- prime forfaitaire pour la vente amiable de terrains
- opérateur foncier unique : la SAFER

Les règles :
- montant inférieur à l'indemnité d'expropriation
- durée d'application limitée

L'ouverture de la possibilité d'expropriation

Un autre aspect de l'ordonnance n° 67.809 précitée revêt également un grand intérêt, à savoir la possibilité de mobiliser les surfaces nécessaires à la création des réserves foncières par voie d'expropriation, au moyen d'un prélèvement indemnisé. Ce prélèvement a la particularité d'être réparti uniformément sur la totalité des propriétés incluses dans le périmètre d'aménagement et plafonné à 2% de la surface totale de celui-ci *(encadré 3)*.

Dans le cas présent, cette disposition donne à la collectivité, compte tenu de la surface aménagée, l'assurance de l'attribution de plus de 150 ha, ce qui couvre la totalité de la surface recherchée, même dans le cas où aucune propriété n'aurait été préalablement cédée à la collectivité dans le cadre de transactions marchandes librement consenties.

La particularité de ce cas tient au fait que l'application de ces différentes dispositions a été décidée non par la ville elle-même, mais par la commune de C et la commission communale d'aménagement foncier, dans le cadre d'un contrat librement adopté avec la ville de V, et comportant une participation financière spécifique de la ville à la réalisation des travaux d'aménagement foncier, d'un montant de 2,5 MF. Le dispositif retenu comporte donc deux niveaux distincts, l'un liant les deux collectivités par un contrat librement consenti, et l'autre, relevant du seul niveau local de la commune de C, imposant aux particuliers le cadre et les règles des échanges.

L'incitation financière à la mise sur le marché du foncier

La seule mise en œuvre d'un remembrement rural, comportant la possibilité d'application de l'ordonnance n°67.809, suffit, du point de vue juridique, pour donner à la ville de V l'assurance à la fois de l'acquisition et de la localisation des propriétés recherchées. Mais la mobilisation des terrains par application d'un prélèvement uniforme même faible n'était pas souhaitée par les acteurs locaux compte tenu de l'étroitesse des structures des exploitations en place. En outre, diverses expériences menées auparavant dans le département avaient montré que l'acquisition amiable de terrains au prix moyen du marché ne permettait de

couvrir qu'une part réduite des besoins fonciers des collectivités, nécessitant le recours effectif à l'expropriation pour la mobilisation du solde.

Cette situation s'explique d'une part par l'étroitesse du marché, que le niveau des prix proposés ne conduit pas à élargir, et d'autre part par la concurrence régnant entre les divers demandeurs potentiels, conduisant de surcroît à détourner de la collectivité une partie de cette offre.

Une solution financièrement équivalente pour la collectivité au montant des indemnités d'éviction versées en cas d'expropriation, et répondant mieux aux souhaits des parties intéressées, a donc été retenue. Elle consiste à proposer aux vendeurs potentiels une prime forfaitaire à l'hectare pour la vente amiable de terrains à la SAFER, pendant une durée limitée d'environ 18 mois. A l'échelle du périmètre aménagé, cette mesure conduit à concentrer le prélèvement sur les seuls propriétaires intéressés par la vente aux conditions proposées, essentiellement des détenteurs de petites propriétés ou des personnes en cours de cessation d'activité attirés par cette opportunité, épargnant ainsi les agriculteurs en pleine activité *(encadré 4)*.

Cette mesure s'est révélée particulièrement efficace, puisque les besoins fonciers des diverses collectivités concernées par l'aménagement de l'espace de la commune de C, s'élevant au total à 188 ha soit 6% du périmètre aménagé, ont pu être intégralement couverts sans aucun prélèvement imposé ni mise en œuvre du droit de préemption de la SAFER. La SAFER a en définitive capté 95% du marché accessible ainsi stimulé pendant cette période, confirmant l'efficacité escomptée de l'incitation par le prix.

L'accord obtenu et sa négociation

Les diverses procédures engagées au plan foncier sont actuellement pratiquement terminées et ont conduit, en ce qui concerne la ville de V, à un transfert effectif de propriété à son profit début 1999 pour une surface d'environ 100 ha sur les 106 ha initialement contractualisés [11]. En définitive, les dispositions contraignantes de l'ordonnance n°67.809 n'ont pas été utilisées, mais la suppression de l'incertitude sur le résultat que leur seule existence entraîne a joué un rôle déterminant dans l'engagement initial de l'ensemble des acteurs et dans l'acceptation du dispositif proposé.

L'accord (Beuret, 1999) prévoyant la mise en œuvre de ces dispositions a été préalablement formalisé par un contrat écrit, comportant des engagements précis et évaluables de la part de chaque partenaire. Le dispositif technique retenu contribue ainsi à la réduction et au déplacement simultané et coordonné des incertitudes scientifiques, techniques, socio-économiques, politiques et réglementaires présentes (Mormont 1996). L'analyse de la négociation de cet accord met en évidence la nature des incertitudes principales en jeu ainsi que les ressources spécifiques mobilisées par les différents acteurs en vue d'obtenir leur maîtrise (Crozier et Friedberg, 1981).

De profondes remises en question, sources d'incertitudes

L'engagement des opérations d'acquisition foncière s'est tout d'abord traduit par la remise en cause des relations existantes entre la ville de V et les agriculteurs locaux. En effet, la baisse de la qualité de l'eau et l'insatisfaction croissante de la demande correspondante a amené la ville de V à réviser sa représentation initiale du rôle des agriculteurs dans le bassin de captage, et notamment à remettre en cause leur gestion des espaces les plus sensibles en matière d'environnement. La décision de la ville de V d'acquérir et de gérer elle-même une partie de l'espace du bassin versant constitue une traduction de cette nouvelle position et un signe supplémentaire de la perte de la vocation agricole productive de ces espaces.

Dans la commune de C, la plupart des acteurs locaux n'ont véritablement pris conscience de la situation et des intentions de la ville de V qu'en 1994, lors de l'enquête publique sur la protection de ce captage pourtant ancien. Nombre d'agriculteurs, confortés par des primes annuelles en faveur de la production d'herbe versées jusque là par la ville de V, pensaient détenir une ressource en eau de qualité et disposer de la reconnaissance de la ville de V pour le rôle positif de gestion de l'espace qu'ils croyaient assurer.

Dans un tel contexte, la faiblesse de la communication entre les acteurs, et notamment la présence réduite de la ville de V au cours de la négociation puis de la mise en œuvre des accords, a alimenté les craintes d'une absence de prise en considération des difficultés des exploitations agricoles et l'impression d'une relation dissymétrique, néfaste à l'adoption d'un accord.

11. La différence provient de l'ajustement des contours de la zone sensible ainsi que de 2 propriétés, dont la restructuration posait difficulté, que la ville de V, en accord avec la commune de C, a préféré négocier directement à l'amiable plutôt que par une démarche "dure" assimilable à une expropriation de fait.

L'imprécision des contraintes et des modalités d'indemnisation correspondantes arrêtées dans la déclaration préfectorale d'utilité publique de la protection du captage n' a pas contribué à dissiper les incertitudes de fait relatives aux droits et obligations liés à l'usage de l'espace. La négociation de l'accord sur le foncier a été la source de fortes dissensions locales, en particulier de la part de certains acteurs qui espéraient tirer un plus grand profit de leur position de monopole vis-à-vis de la ville de V.

Des convergences multiples pour la réduction des incertitudes présentes

La négociation entre la ville de V et la commune de C a été une véritable mise à l'épreuve des responsables locaux et de la cohésion des groupes sociaux locaux, qui aurait pu se conclure par un échec complet des opérations foncières envisagées. Mais plusieurs éléments ont joué un rôle déterminant pour l'aboutissement des négociations.

Il convient de souligner le rôle joué dans le cas présent par la SAFER, associée à la réflexion dès 1988 puis retenue début 1992 pour acquérir à l'amiable les propriétés recherchées. Plusieurs raisons ont convergé dans ce sens. D'une part la SAFER connaît bien le marché foncier rural, dispose de capacités d'arbitrage du marché, ainsi que de nombreuses références en matière d'acquisition pour le compte de collectivités publiques. D'autre part, la ville de V a tiré les conclusions d'une expérience difficile d'acquisition foncière menée directement par ses propres services sur un autre site de captage. Enfin, les relations entre les organisations professionnelles agricoles et la ville de V, jusque là conflictuelles, ont considérablement évolué pendant cette période vers une reconnaissance mutuelle et un dialogue réel.

Dans ces conditions, l'échec de la tentative d'acquisition amiable menée par la SAFER, pourtant organisée dans les conditions les plus favorables, a conduit la ville de V à prendre conscience de la réalité du marché foncier local et lui a apporté la preuve incontestable de l'inefficacité de la voie de l'acquisition amiable dans les conditions habituelles du marché et de l'intérêt de l'étude d'autres possibilités. Une analyse comparative approfondie de toutes les possibilités envisageables par la ville de V a alors été présentée par la DDAF [12], avec la participation de toutes les autres institutions concernées, en tirant notamment parti d'un diagnostic foncier effectué par ailleurs dans le cadre d'une réflexion d'initiative locale sur les structures foncières agricoles du canton.

Du côté de la commune de C, la volonté partagée par l'ensemble des agriculteurs de sortir dans des conditions acceptables d'une situation d'incertitude sur le devenir à long terme de leur exploitation en raison de ce captage, et la crainte, en cas d'échec, de conditions ultérieures moins favorables que celles proposées ont été bien comprises par deux leaders locaux, le maire et le responsable professionnel agricole local. Dans un contexte d'absence de relations antérieures directes avec la ville de V, ces deux personnalités ont joué un rôle capital en formulant auprès de leurs mandants des propositions concrètes relatives à la nature et au niveau des revendications locales et en obtenant l'assentiment collectif sur des bases de négociation qu'ils ont considérées comme étant équilibrées et acceptables.

Conclusion

Dans le cas présenté, l'acquisition foncière en pleine propriété, malgré la complexité et la lourdeur du dispositif technique nécessaire à sa réalisation, a été considérée comme le meilleur moyen pour maîtriser les incidences de l'usage des espaces les plus sensibles sur la qualité de l'eau.

Plus généralement, l'acquisition par la collectivité de certaines propriétés foncières dans un objectif de protection de l'environnement paraît constituer une réponse appropriée pour les espaces dont l'usage productif doit être fortement et durablement restreint, et lorsque les pratiques en cause ne sont pas aisément maîtrisables ou contrôlables.

Mais la réalisation des transactions foncières correspondantes par voie d'accords amiables librement consentis demeure difficile en raison des caractéristiques particulières du marché foncier, et en particulier de l'unicité des biens recherchés et de la multiplicité des propriétaires les détenant. Les collectivités ne pourront alors surmonter d'éventuels blocages que par une intervention sur le marché foncier lui-même, laquelle nécessite des instruments juridiques spécifiques. Or la panoplie existante, qui permet par ailleurs de traiter efficacement les problèmes fonciers posés par les infrastructures et les aménagements en vue de l'ur-

12. Direction Départementale de l'Agriculture et de la Forêt, service extérieur du ministère de l'Agriculture, également chargé de nombreuses missions relevant du ministère de l'Environnement.

banisation, s'applique mal à des objectifs de protection de ressources en eau et, plus largement, de l'environnement.

Dans le cas étudié, la gravité de la situation et l'absence d'alternative crédible à l'acquisition foncière a conduit les acteurs à un consensus de fait sur le caractère d'utilité publique de l'opération et à un accord sur un dispositif technique, permettant de surmonter ces difficultés juridiques et de concrétiser les acquisitions projetées. En l'occurrence, la présente opération, qui aurait été difficilement envisageable hors de ce contexte particulier, aura permis de montrer, au plan technique, la nature des problèmes fonciers en cause et les modalités d'intervention susceptibles de conduire à leur résolution, dans le respect des intérêts des parties.

Dans le cas d'autres captages, en l'absence de consensus et d'accords librement obtenus, l'acquisition foncière de zones sensibles de dimension importante mais dont la propriété est morcelée ne pourra donc véritablement se développer sans une reconnaissance juridique de son caractère d'utilité publique, en l'occurrence au moyen d'une modification de l'article L 16-5 du Code de l'Expropriation ainsi que des articles L 123-24 à 26 et L 123-27 à 31 du Code Rural, et sans le recours à des instruments d'action foncière adaptés à de telles situations.

L'acquisition foncière ne saurait toutefois constituer une panacée. Ne serait-ce que pour des raisons financières, il est envisageable d'acquérir non pas la totalité, mais seulement la partie la plus sensible des espaces concernés. Pour autant, les espaces restants ne sont pas dépourvus d'enjeux environnementaux. Dans ces derniers espaces, l'action publique pourrait se limiter à une restriction du droit d'usage, notamment par voie contractuelle. Il convient alors d'envisager non pas la concurrence, mais plutôt la complémentarité de ces deux approches au sein d'un même territoire, pour une meilleure gestion de l'environnement. ❐

Résumé

L'acquisition de la propriété foncière est une solution intéressante pour assurer la maîtrise de la qualité de l'eau d'un captage, lorsque l'usage productif de certains espaces doit être fortement restreint. Mais de tels projets d'acquisition peuvent se heurter à un marché foncier bloqué par des propriétaires en position de monopole. En se basant sur une opération réelle, cet article détaille la nature des problèmes fonciers en cause et les caractéristiques du dispositif technique retenu ayant permis de les surmonter. Afin de faciliter l'extension de ce mode d'intervention à d'autres captages d'eau potable, il propose que de telles acquisitions foncières puissent être reconnues d'utilité publique, de manière à faciliter le recours éventuel à des instruments d'intervention foncière efficaces.

Abstract

Land property ownership purchase becomes a solution worth studying to control the quality of the water of a drinking water collection area when the productive use of certain areas needs to be restricted. However such purchase projects may come up against a land market that is blocked by owners in a monopolistic position. Based on a real-life operation, this article sets out the nature of land problems in question and the characteristics of the technical system that enabled these problems to be resolved. In order to facilitate the extension of this mode of intervention to other drinking water collection areas, we propose that such land property ownership purchases be state-approved. This will in turn facilitate any future use of efficient land intervention tools.

Remerciements

Cette étude n'aurait pas pu être réalisée sans la participation active de tous les partenaires départementaux et locaux associés à l'opération, qu'il n'est pas possible de tous citer ici. Qu'ils en soient chaleureusement remerciés.

Bibliographie

BARDE, J.-P., 1992. *Economie et politique de l'environnement.* Paris, Presses Universitaires de France. 383 p.

BEURET, J.-E., 1997. *"L'agriculture dans l'espace rural. Quelles demandes pour quelles fonctions?"* Economie Rurale (n°242) : p. 45-52.

BEURET, J.-E., 1999. *"Petits arrangements entre acteurs : les voies d'une gestion concertée de l'espace rural."* Natures, Sciences, Sociétés 7(1) : p. 21-30.

COASE, R. H., 1997. *La firme, le marché et le droit.* Paris, Diderot.

CROZIER, M. et FRIEDBERG, E., 1981. *L'acteur et le système,* éditions du Seuil. 437 p.

DEFFONTAINES, J. P. et BROSSIER, J., 1997. *"Agriculture et qualité de l'eau : l'exemple de Vittel."* Dossier de l'environnement de l'INRA (n°14) : p. 78.

FOIRY, J. P., 1997. *Economie publique.* Paris, Hachette, collection Les Fondamentaux. 160 p.

HAMEL, J., 1998. *"Défense et illustration de la méthode des études de cas en sociologie et en anthropologie. Quelques notes et rappels."* Cahiers internationaux de sociologie CIV : p. 121-138.

MORMONT, M., 1996. *"Agriculture et environnement : pour une sociologie des dispositifs."* Economie Rurale (n°236) : p. 28-36.

PICARD, P., 1995. *Eléments de microéconomie - 1. Théorie et applications.* Paris, Montchrestien. 587 p.

PIVOT, J.-M. et AZNAR, O., 1999. *Quels instruments pour la coordination locale en faveur de la gestion de l'espace?* Une expérience originale de maîtrise foncière en situation de fort enjeu environnemental. Actes du colloque *"Le droit rural et ses pratiques dans l'agriculture, l'agro-alimentaire et l'espace rural. Approche conjointe des économistes, des juristes et des sociologues"*, 25-26 novembre 1999. Paris, Société française d'économie rurale, Université de Reims, CD-ROM: p. 1-13.

PUJOL, J.-L. et DRON, D., 1998. *Agriculture, monde rural et environnement : qualité oblige.* Rapport à la ministre de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement. Paris, La Documentation Française. 589 p.

TURPIN, N., VERNIER, F., et al., 1997. *"Transfert de nutriments des sols vers les eaux - Influence des pratiques agricoles : synthèse bibliographique."* Ingénieries Eau - Agriculture - Territoires (n° 11) : p. 3-16.