



HAL
open science

Le projet FUSEAU - Construire une gouvernance foncière multi-niveau au service d'une gestion intégrée de la préservation des milieux et ressources aquatiques

Nathalie Bertrand, Tina Rambonilaza, Jean-Marc Blazy, Isabelle Doussan, Alain Gueringer, Joana Guerrin, Grace Kassis, Simon Jolivet, Christine Léger Léger-Bosch, Julie Malet-Vigneaux, et al.

► To cite this version:

Nathalie Bertrand, Tina Rambonilaza, Jean-Marc Blazy, Isabelle Doussan, Alain Gueringer, et al.. Le projet FUSEAU - Construire une gouvernance foncière multi-niveau au service d'une gestion intégrée de la préservation des milieux et ressources aquatiques. [Rapport de recherche] INRAE, OFB. 2020, pp.20. hal-03023464

HAL Id: hal-03023464

<https://hal.inrae.fr/hal-03023464v1>

Submitted on 25 Nov 2020

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.



Le projet FUSEAU - CONSTRUIRE UNE GOUVERNANCE FONCIERE MULTI-NIVEAU AU SERVICE D'UNE GESTION INTEGREE DE LA PRESERVATION DES MILIEUX ET RESSOURCES AQUATIQUES

SOMMAIRE

CONTEXTE ET PROBLEMATIQUE

I-LA GOUVERNANCE FONCIERE PAR LES OUTILS DE LA MAÎTRISE DES USAGES

1-1 L'intégration par les contrats de droit privé - les enseignements d'un audit juridique

1-2 Les dispositifs contractuels : une coordination entre trois acteurs (propriétaire, usager et gestionnaire)

RECOMMANDATIONS - Les conditions d'une gouvernance foncière par les contrats de droits privés pour la gestion intégrée des milieux aquatiques

II- LA GOUVERNANCE FONCIERE PAR LES PROJETS DE RESTAURATION

2-1 Le terreau - un projet territorial alternatif

2-2 L'impulsion initiale – faire sans structure organisationnelle

2-3 Gagner en légitimité et se déployer avec les collectivités locales et les CEN

RECOMMANDATIONS - Le rôle clé du contrat territorial dans la mise en visibilité des actions et leur intégration

III- L'INTEGRATION DE LA GESTION DES MILIEUX ET RESSOURCES AQUATIQUES DANS LA PLANIFICATION TERRITORIALE

3-1 La protection des milieux et ressources aquatiques au sein d'un projet urbain

3-2 Quand la gouvernance foncière de la protection est formatée par les trames vertes et bleues

3-3 Des ambitions environnementales qui s'effacent au profit d'autres documents d'urbanisme

RECOMMANDATIONS – Faire face au retour de la gouvernance de la préservation des milieux et ressources aquatiques aux échelles politico-administratives

Rapport final de synthèse, Projet FUSEAU

Octobre 2020

Rédacteurs : Nathalie Bertrand (CGEDD-Autorité Environnementale, INRAE Grenoble), Tina Rambonilaza (INRAE, Bordeaux)

Contributeurs : Jean-Marc Blazy (INRAE Antilles-Guyane), Isabelle Doussan (INRAE, Université de Nice), Alain Gueringer (INRAE, Clermont-Ferrand), Joana Guerrin (INRAE, Strasbourg), Grace Kassis (INRAE, Grenoble), Simon Jolivet (Université de Poitiers), Christine Léger-Bosch (INRAE, Clermont-Ferrand), Julie Malet-Vigneaux (Université de Poitiers), Amandine Montagut (Université des Antilles en Guadeloupe), Yves Montourouy (Université des Antilles en Guadeloupe), Mathieu Perrin (INRAE, Grenoble), Etienne Polge (INRAE, Clermont-Ferrand), Jean-François Ruault (INRAE, Grenoble)

Projet financé dans le cadre de l'Appel à proposition de recherche AFB 2017/2019 : « L'action foncière au service de la préservation et de la restauration des milieux aquatiques : D'une bonne gestion des conflits d'usage à une gouvernance territoriale durable ». **Chargée de mission :** Delphine Loupsans

Remerciements : Aux membres du comité de pilotage mobilisés lors des différentes réunions de l'APR pour leurs commentaires et suggestions

CONTEXTE ET PROBLEMATIQUE

En Europe et en France, la gestion des milieux aquatiques a été marquée par des ruptures législatives importantes et l'évolution du cadre réglementaire et administratif contribue à en transformer le paysage institutionnel, c'est-à-dire les règles d'action et les acteurs parties-prenantes. La multitude d'acteurs convoquée pour cette gestion - acteurs environnementaux, agricoles, urbains, et collectivités locales – témoigne de la diversité des objectifs attendus de/pour ces milieux. Or, la variété des fonctions qui leurs sont attribuées - loisir, biodiversité, irrigation, alimentation en eau potable – s'est inscrite jusqu'à lors dans des stratégies d'actions sectorielles pouvant aboutir à un manque de cohérence entre projets et parfois même à des concurrences. La notion de gouvernance *intégrée* des milieux aquatiques est apparue pour décrire « *un processus qui favorise la mise en valeur et la gestion coordonnée de l'eau, des terres et des ressources connexes afin de maximiser le bien-être économique et social qui en résulte de manière équitable sans compromettre la durabilité des écosystèmes* ». Dans ce cadre règlementaire évolutif et un paysage institutionnel de plus en plus complexe, les acteurs de la gouvernance des milieux aquatiques tentent de développer des stratégies d'adaptation, sur les objectifs visés, les positionnements politiques adoptés, et les partenariats développés. Le législateur a dès lors progressivement mis à disposition des outils - SAGE, contrats de milieux, etc. – pour créer les conditions favorables à l'émergence d'un processus d'articulation dynamique entre les enjeux et les pratiques socio-économiques et politiques des acteurs des territoires et les impératives de la gestion de l'eau, autant pour résoudre un problème dans le domaine de l'eau que pour réaliser un projet territorial. Elaborer une gouvernance foncière pour la protection et la restauration de milieux aquatiques procède de la même ambition. Elle nécessite de sortir d'actions isolées qui peinent souvent à obtenir les effets écologiques escomptés, pour développer une approche qui se veut plus systémique et intégratrice à l'échelle des territoires.

La mise en place de programme d'acquisitions de la propriété foncière est couramment présentée comme l'outil de maîtrise foncière permettant une protection pérenne des milieux aquatiques par les collectivités territoriales, EPCI, ou leurs partenaires institutionnels. Dans les faits et dans la majorité des cas, ce type d'intervention publique reste limité, car relevant principalement de démarches et d'opportunités à caractère ponctuel n'obéissant pas toujours à de réelles stratégies de moyen et long termes. Elle repose, souvent, sur une décision initiale de vendre, prise par le propriétaire, ouvrant la possibilité d'une acquisition à l'amiable. Le cas échéant, l'acquisition par préemption demeure coûteuse tant du point de vue économique car amenant à opérer des arbitrages avec d'autres enjeux sectoriels (résidentiels par exemple), que social - par la trace laissée dans les territoires - du fait des tensions voire les conflits que l'éventualité d'un rachat engendre avec la profession agricole.

L'acquisition exige par ailleurs des montages juridiques d'une certaine complexité qui ne facilitent pas non plus sa mise en œuvre. Enfin, les préoccupations collectives interrogeant avant tout la question de la « maîtrise d'usage », elle confronte l'action foncière à une double problématique. La première est celle de l'usage des biens acquis et de l'opérationnalité d'une gestion favorisant la préservation des milieux et des ressources. La seconde a trait à la difficulté de répondre à la nature résiliente du fonctionnement des écosystèmes (aquatiques en particulier) et à la nécessaire conservation voire restauration d'une connectivité des milieux échappant à la seule acquisition d'un périmètre de protection (par exemple pour les zones de captages et l'AEP) pour poser la question du périmètre élargi et de la maîtrise des usages qui s'y tiennent.

Face à ces préoccupations collectives et multi-niveaux, le terme de gouvernance foncière s'est imposé progressivement et, suggère une approche différente de l'action foncière classique, élargie à des enjeux nouveaux et à d'autres formes de régulation ou de coordination entre les acteurs. La

gestion foncière s'inscrit donc dans un jeu d'acteurs plus large, regroupant acteurs collectifs¹, porteurs de projets ou de procédures, mais aussi acteurs privés propriétaires et exploitants agricoles, dessinant des logiques ou des stratégies individuelles qui pèsent sur les dynamiques des usages des sols et foncières. La maîtrise foncière suggère alors le développement d'une approche différente de l'action foncière classique, élargie à des enjeux nouveaux et à d'autres formes de régulation ou de coordination entre les acteurs. Elle appelle ainsi la mise en place d'une gouvernance foncière au service d'une gestion intégrée et territoriale des milieux aquatiques favorisant leur préservation et restauration.

Le projet FUSEAU

Pour faire écho à l'impérative d'une gestion intégrée des milieux et ressources aquatiques, la littérature existante s'est plutôt intéressée aux différentes formes de régulation des impacts des usages des sols sur les milieux et ressources aquatiques, et les modes d'organisation qui les portent (à l'instar des travaux foisonnants sur les mesures agro-environnementales). De manière parallèle, une littérature récente documente la construction d'une gouvernance foncière des espaces agricoles face à l'urbanisation. Peu (voir pas) de travaux se sont intéressés au rôle de la gouvernance foncière dans l'émergence d'une gestion intégrée et territoriale de la préservation des milieux et ressources aquatiques. Pour ce faire, le projet FUSEAU s'est appuyé sur le concept de *dispositifs fonciers* qui considère que les enjeux d'intégration de la question foncière avec celle de la préservation des milieux et ressources aquatiques tendent à produire ou à faire émerger : (1) des dispositifs d'engagements volontaires entre acteurs locaux, (2) des constructions spontanées de projet territorial ; (3) ou encore des nouvelles manières de faire en matière de planification territoriale. Des expérimentations locales de maîtrise de l'usage émergent dans ce sens à l'échelle des territoires mobilisant de façon originale les outils fonciers existants.

Plus précisément, l'analyse d'un sous-ensemble d'expérimentations locales à l'échelle de trois territoires² a permis de comprendre comment ces dispositifs fonciers ont permis aux différents acteurs de :

- Se saisir des impératives environnementales pour développer une action foncière et articuler les différentes échelles d'intervention/compétences au sein d'un projet territorial ;
- Inscrire de manière pérenne les enjeux de préservation des milieux et ressources aquatiques dans les fonctionnalités des sols.

Ce rapport de synthèse vise à apporter aux acteurs gestionnaires dans le domaine de l'eau, mais aussi aux acteurs de l'aménagement des territoires, un éclairage sur le renouvellement de la gouvernance foncière permise ou pas par ces dispositifs et un appui à l'identification des contraintes et des leviers potentiels à l'émergence et à la pérennisation de l'action environnementale qu'ils soutiennent, pour en formuler des recommandations.

I- LA GOUVERNANCE FONCIERE PAR LES OUTILS DE LA MAÎTRISE DES USAGES

La maîtrise du foncier ou son appropriation, affichée comme l'une des clés de la protection des milieux aquatiques, interfère avec les droits qui s'exercent sur l'espace - droits de propriété, d'exploitation ou d'usage, droits existants ou revendiqués, anciens ou nouveaux - détenus par les

¹ Organismes déconcentrés de l'État (ARS, DAAF, DEAL, DM ou encore le Préfet), établissements publics (Agence de l'eau, Conservatoire du Littoral), collectivités locales (les communes ou leurs groupements notamment).

² Le territoire du SAGE Allier-Aval, le périmètre du SCOT du Grand Grenoble, et le bassin versant Rivière îlet Pérou (Capesterre). Les sources de données sont des documents : Contrats, conventions, SCOT ; des entretiens avec les différents acteurs gestionnaires, agriculteurs, techniciens, élus.

acteurs privés, en l'occurrence agricoles. La maîtrise foncière, par l'acquisition d'espaces naturels constitue un des instruments efficaces pour l'acteur public et collectif afin d'assurer la conservation des habitats et des espèces. La tentation est donc forte de privilégier cet instrument de maîtrise de la propriété foncière et de l'opposer à la maîtrise d'usage des sols.

Mener un projet de maîtrise des usages à des fins environnementales signifie concomitamment la mise en place de dispositifs tous aussi complexes que la maîtrise de la propriété foncière, mais potentiellement moins « coûteux » quant aux traces qu'ils laissent chez les acteurs du territoire. En effet, à l'issue de son acquisition, l'usage du foncier au profit d'acteurs privés notamment agricoles peut faire l'objet de contrats définis par la réglementation, afin d'assurer un objectif de préservation des milieux et ressources aquatiques. La construction d'actions foncières favorables à la maîtrise des usages agricoles, va permettre aux différents acteurs convoqués par l'enjeu milieux aquatiques d'utiliser voire transformer un outil contractuel d'accès au foncier à usage agricole, en outil de protection environnementale.

Le projet FUSEAU s'est attaché à analyser de manière détaillée divers types de conventionnements/contrats fonciers entre les agriculteurs et les réseaux des Conservatoires Régionaux et Départementaux d'Espaces Naturels, ou encore d'autres gestionnaires d'espaces naturels, pour différentes problématiques de préservation et restauration des milieux aquatiques. La gestion des milieux aquatiques - cours d'eau, eaux souterraines, zones humides ou encore aires d'alimentation de captage - intrinsèquement reliés aux espaces physiques, s'inscrit dans une action foncière dont la portée vise à la fois à gérer durablement les fonctionnalités de ces milieux et à orienter les usages agricoles qui en sont faits.

Tableau 1 – Différents dispositifs conventionnels entre exploitant agricole et acteur public

Type de contrats/conventions	Conservatoire d'espaces naturels	Association de protection de l'environnement	Collectivité locale-le conseil de département	Syndicat mixte de rivière/milieux	SAFER
Baux ruraux environnementaux	X		X	XXX	
Prêts à usage gratuit	XX		XXX	X	
Convention d'occupation précaire	X	XX			
Contrat de prestation de service			X		
Cahier des charges SAFER					XX

Les situations recensées dans les terrains étudiés font apparaître que l'élaboration des contrats de mise à disposition du foncier acquis pour le maintien des usages agricoles concerne un large spectre d'acteurs ayant la responsabilité de la protection des milieux naturels à savoir : le Conservatoire des Espaces Naturels, les collectivités locales (le Conseil départemental et les communes au travers les syndicats de rivière), les associations de protection de l'environnement, voire la SAFER. Les preneurs sont dans la grande majorité des exploitants agricoles individuels. Le *tableau 1* résume les outils mobilisés par ces différents porteurs de projets en matière de protection des milieux aquatiques.

Différentes formes de contrats se sont donc développées, porteurs d'obligations environnementales. Elles relèvent du bail rural (comme les BRE) ou y échappent (prêts à usages gratuits), et constituent des instruments de maîtrise de l'usage dans ce qu'elles instaurent un droit de contrôle du bailleur dans une relation historiquement défavorable à toute intrusion dans les modalités d'exploitation du

fonds. Le principal objectif de la recherche était de comprendre les enjeux réels de ces *dispositifs fonciers contractuels* et leur mise en œuvre afin d'identifier les facteurs qui favoriseraient le respect des exigences environnementales stipulées dans les contrats et l'émergence d'une gouvernance foncière.

Notre analyse s'est d'abord appuyée sur un audit juridique. L'approche de la préservation des milieux et ressources aquatiques permise par ces dispositifs fonciers contractuels peut se lire par le montage juridique auxquels ils ont abouti, avec des limites qui ne sont pas nécessairement une preuve d'inefficacité. Les termes et clauses qu'ils contiennent renvoient en effet à un processus de coordination entre trois types d'acteurs (propriétaire, usagers du foncier, gestionnaire) de la transition vers une gouvernance foncière de la gestion intégrée des milieux aquatiques.

1-1 L'intégration par les contrats - les enseignements d'un audit juridique

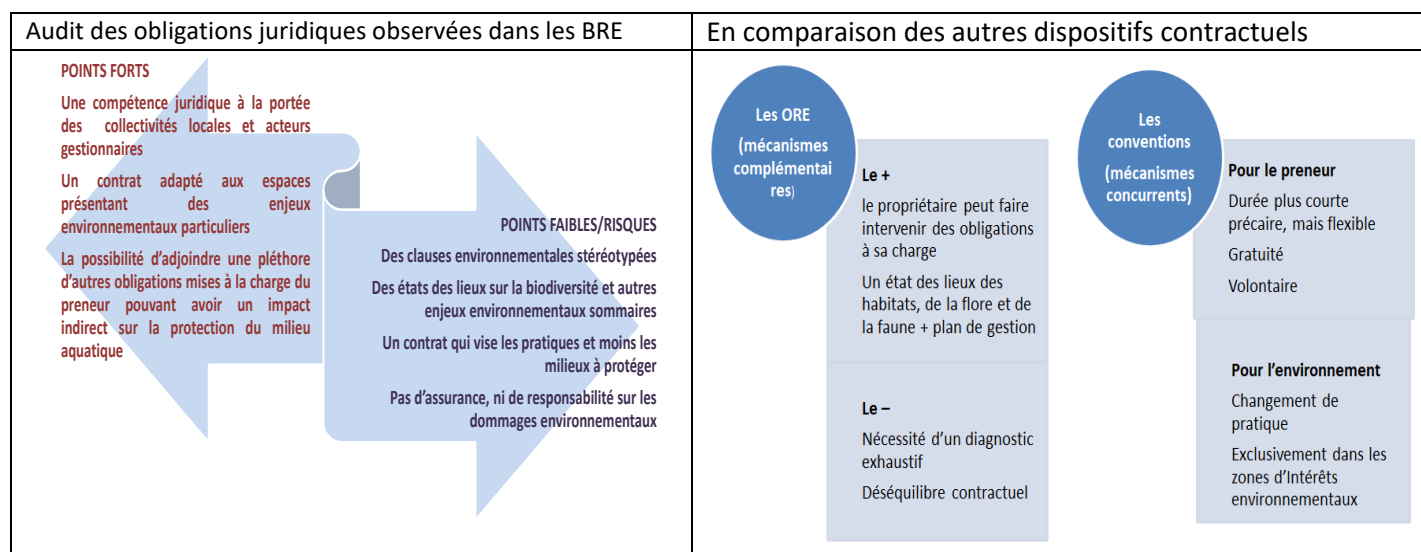
La propriété privée n'a pas qu'un rôle purement économique. Elle est également un maillon central dans la gestion durable et rationnelle des ressources naturelles. Le propriétaire qui n'assure plus ou par lui-même, la mise en valeur de sa propriété peut tout de même poursuivre l'objectif d'une exploitation du fonds à des fins agricoles qui soit respectueuse de l'environnement à travers le bail rural à clauses environnementales (BRE). C'est dans ce cadre que différents types d'acteurs poursuivant des enjeux de préservation de l'environnement - Fondation et la Foncière Terre de Liens, collectivités territoriales, EPCI (Syndicats Mixte d'Eau et d'Assainissement, Parcs naturels régionaux, ou encore le Conservatoire des Espaces Naturels (CEN), développent les BRE et récemment les ORE.

Mais, de nombreuses interrogations relatives à cette approche contractuelle de la gouvernance environnementale subsistent, au regard des différents instruments à la disposition de l'acteur gestionnaire. Dès lors qu'ils nécessitent la mise en place d'accords contractuels de long-terme, peut-on considérer que la partie publique peut être assurée du respect des exigences environnementales ? Les dommages ou les risques pour l'environnement sont-ils anticipés ? Est-ce que dans les faits les termes contractuels sont bien négociés pour éviter la survenance d'un déséquilibre contractuel et générer une insécurité juridique pour le preneur ? La traduction de ces dommages et risques pour l'environnement dans les clauses contractuelles sont en effet deux variables clés de l'efficacité d'un tel contrat du point de vue du droit de l'environnement mais également de la capacité des partenaires à garantir sa bonne exécution sur le long terme. Qu'apportent les nouveaux dispositifs (BRE, ORE) par rapport à d'autres outils conventionnels ?

La figure 1 donne une vision synthétique de ces différents éléments en tant que points forts ou points faibles (problèmes et risques qui en découlent), en partant des baux ruraux environnementaux, que nous avons comparés avec les ORE (une innovation contractuelle apparue avec la loi sur la reconquête de la biodiversité), et les conventions existantes.

Les BRE comme d'autres dispositifs contractuels (prêt à usage, la convention pluriannuelle d'exploitation agricole ou de pâturage) n'ont pas pour finalité première la protection de l'environnement, mais l'exploitation d'un fond agricole. Il modifie l'objet même du contrat ou plus exactement ajoute à son objet initial (la location de terres agricoles) un objet second, la gestion de ces terres selon des pratiques favorables à l'environnement. En outre, le législateur a introduit explicitement à cette occasion un droit de contrôle du bailleur dans un corpus normatif historiquement défavorable à toute intrusion de ce dernier quant aux modalités d'exploitation de son fonds, puisque la violation des clauses environnementales du BRE figure désormais comme l'un des motifs de résiliation du bail (art. L 411-31 I 3° du code rural). En termes de compétences

Figure 1



juridiques, il semble adapté aux organismes gestionnaires et collectivités locales. Ils permettent de définir conjointement les pratiques agricoles désirées et cela pour une certaine période (une visée de long-terme, 9ans voire 18ans).

Le recours à la maîtrise de l'usage, comme outil de maîtrise foncière, intègre ici une dimension juridique qui est celle de la contractualisation, le choix de l'outil et du contenu des clauses qui emprunte un processus parfois long, s'appuyant sur la construction d'une relation entre acteurs basée sur la confiance. Ainsi la signature d'un BRE peut dans certains cas faire suite à une première contractualisation moins engageante pour les deux parties, le BRE n'intervenant qu'à partir du moment où l'incertitude inhérente à la transaction a été réduite par une interconnaissance des deux parties contractantes (risque pour le bailleur de s'engager sur le long terme vers un contrat relevant du bail rural protecteur de l'usager, risque pour l'usager des contraintes représentées par les clauses environnementales). Par ailleurs, même si la possibilité d'un engagement contractuel sur longue période est possible, les parties préfèrent des contrats à court ou moyen terme avec bien entendu la possibilité de les renouveler que de signer des contrats de longue durée, malgré les incitations financières et fiscales, pour le bailleur.³

La plupart des BRE ou projets de contrats audités ne mentionnent pas explicitement l'obligation de préservation des ressources et des milieux aquatiques. Les clauses portent sur les pratiques agricoles qui de ce fait ont plus à voir avec la protection des usages des sols se situant dans un périmètre présentant des enjeux environnementaux particuliers. Il faut, rappeler que les dispositions de l'article R. 411-9-11-1 du Code rural et de la pêche maritime, qui listent les clauses pouvant être introduites dans le bail rural, visent « les pratiques culturales » (seize en tout) et non spécifiquement le milieu à protéger. En outre, parmi les seize pratiques énumérées aucune n'est expressément relative à la protection de l'intégrité du milieu aquatique. Un ensemble d'obligations mises à la charge du preneur peuvent néanmoins avoir un impact indirect sur la protection du milieu aquatique. Enfin, l'alinéa 3 de l'article L. 411-27 du Code rural fait mention de la possibilité d'inclure des clauses visant

³ Dans le cadre du bail rural à long terme, il est possible de majorer le prix du fermage puisque – aux termes de l'article L. 411-11 du Code rural et de la pêche maritime – la durée est un élément pris en compte dans la fixation du prix. Ces baux bénéficient également d'exonérations fiscales comme prévues aux articles 743, 2^o et 793-2, 3^o du Code général des impôts.

le respect de pratiques ayant notamment pour objet la préservation de la ressource en eau. Seulement, une minorité des cas étudiés se sont saisie de cette possibilité.

Au-delà de la création d'obligations juridiques, les dispositifs fonciers contractuels étudiés témoignent surtout d'une diversité de formes de coordination qui permettent aux acteurs impliqués en tant qu'entités juridiquement autonomes d'encadrer leurs transactions portant sur l'accès au foncier dans un espace à enjeux environnementaux particuliers. La notion de transaction signifie ici le transfert de droits d'usage futur des choses physiques – le foncier. Les formes de coordination combinent : incitations financières (le montant du bail, des subventions) ; mise en commun de certaines ressources en premier lieu la ressource foncière ; mais aussi les connaissances techniques au travers les diagnostics et état des lieux ; des mécanismes internes de garantie d'exécution engagements (des procédures de contrôle), et des mécanismes internes de résolution des conflits et d'adaptation aux imprévus par la négociation (*ex ante*, mais aussi *ex post*), avant de recourir aux institutions légales. L'analyse juridique renseigne peu sur la genèse de ces contrats, l'analyse économique que nous avons menée enrichit l'interprétation de ces clauses et obligations constitutives des contrats comme un tout – un mode de coordination d'acteurs privés et publics - et cela dans la perspective d'une gouvernance foncière de la gestion intégrée des milieux et ressources aquatiques.

1-2 Les dispositifs contractuels : dimensions de la coordination bailleurs propriétaires et usagers

La gouvernance foncière, notamment quand elle s'applique à la maîtrise des usages du foncier dans la perspective de protection des milieux aquatiques, est essentiellement abordée sous l'angle des pratiques agricoles. L'articulation entre propriété et usage agricole conditionne cependant fortement les dynamiques foncières (le choix des dispositifs) à l'œuvre, interroge les acteurs tiers (gestionnaires de milieux) qui peuvent favoriser cette articulation, et contraint ce qui pourrait être possible (ou pas) en matière d'usages de sols à des fins écologiques, et où plus particulièrement les enjeux liés à l'eau sont difficilement intégrés. Un tel constat souligne l'importance de prendre en compte la coordination entre acteurs, pour une meilleure adaptation et efficacité des outils et dispositifs fonciers contractuels, dans la perspective d'une gestion intégrée des milieux aquatiques. Dès lors, les modalités de l'intervention sont à appréhender au regard de trois dimensions complémentaires de la gouvernance foncière : le système foncier local, les motivations des bailleurs, les contexte-types de conventionnement.

Comprendre la structure foncière pour dépasser certains facteurs de blocage

L'émergence de dispositifs fonciers territoriaux questionne la place et les modalités d'association des acteurs « privés », à la construction de tels dispositifs. Si les agriculteurs sont fréquemment associés aux débats concernant l'espace agricole, les propriétaires, peu enclins à s'impliquer dans une réflexion collective, sont quant à eux rarement mobilisés. Ils restent néanmoins des acteurs incontournables en matière de foncier. Alors que leurs choix s'inscrivent dans des logiques propres, plus ou moins (souvent moins) compatibles avec les projets des acteurs publics ou collectifs, les propriétaires gardent, au-delà des diverses servitudes ou contraintes juridiques, un pouvoir de décision majeur en matière d'affectation, de concession ou d'utilisation du sol. Or, la propriété foncière, sous l'angle de sa répartition sur un territoire ou de celui des déterminants des choix des propriétaires, reste malgré tout relativement mal connue et généralement absente des diagnostics de territoires.

Un approfondissement dans ce sens suppose de dépasser la vision « monolithique » et uniforme du propriétaire acteur du jeu foncier qui transparait derrière les formulations très générales sur la propriété ou la stratégie des propriétaires. Fuseau s'est ainsi attaché à caractériser la propriété sur les espaces porteurs d'enjeux liés à l'eau, dans l'optique d'une meilleure adaptation de l'action foncière aux situations locales. L'objectif a été d'analyser comment les structures de propriété

conditionnent la mise en place des outils de maîtrise foncière, et comment « l'acteur propriétaire » s'inscrit dans le jeu d'acteurs. Cela a permis d'identifier la diversité des situations communales en matière de propriété, d'alimenter la réflexion sur la pertinence des différents outils de maîtrise foncière, à l'articulation entre enjeux de préservation et profils de propriétaires, et sur leur complémentarité dans un dispositif adapté au contexte local. Cette diversité de profils de propriétaires a permis de tracer des hypothèses sur la pertinence des outils fonciers à mettre possiblement en œuvre et donc d'apporter une aide à la décision publique.

Selon le type rural ou urbanisé de la commune les structures de propriété varient et présentent un foncier plus ou moins « mobilisable ». Sur les secteurs « ruraux », la propriété portent encore nettement les marques des structures agraires traditionnelles, plus ou moins modifiées par les aménagements fonciers. Sur les secteurs urbanisés, la propriété y est souvent plus éclatée, avec une plus forte proportion des surfaces détenue par les personnes morales ou les indivisions, ainsi qu'une plus forte mobilité du foncier. Dans le cadre de Fuseau, le parcours de l'Allier sur sa section aval concerne des territoires urbanisés à des degrés divers, dont l'agglomération de Clermont-Ferrand, ainsi que des territoires ruraux. Préciser la diversité des situations des communes en matière de propriété foncière apparaît donc particulièrement intéressant sur l'identification de la plus ou moins grande dynamique foncière en termes de mouvements fonciers. Au-delà de mêmes objectifs, la politique foncière des collectivités devra s'appuyer sur des dispositifs et de outils qui intègrent ces nuances locales, c'est en particulier le cas au travers des conventions de veille foncière signées avec les SAFER.

L'analyse réalisée sur le discours des propriétaires à propos de leur patrimoine permet d'organiser leur positionnement autour d'un triptyque « avoir, être ou faire », qui répond en miroir aux différentes dimensions, capital, patrimoine, et outil de travail que porte le « foncier » : « avoir » renvoie à la mise en avant d'arguments économiques sur la valeur du foncier, son prix, la possibilité de mobiliser ce capital, sa valeur, etc. ; « être » est associé à un discours dans lequel la dimension patrimoniale est prépondérante, la propriété et sa transmission s'inscrivant avant tout dans une histoire familiale ; les arguments du « faire » sont ceux de l'utilité fonctionnelle du foncier, et ne relèvent pas que du seul discours des exploitants agricoles. Une connaissance de ces positionnements différenciés peut grandement aider dans l'approche par l'acteur public des propriétaires.

Appréhender les motivations des usagers agricoles à adhérer à des contrats fonciers

La fixation d'objectifs environnementaux équivaut à l'imposition d'obligations de résultats aux preneurs des baux. Compte tenu des particularités de l'activité agricole, des aléas naturels et des conjonctures socio-économiques auxquels sont exposés les usagers agricoles, des obligations de moyens étaient donc plus adéquates. Maîtriser les usages du foncier agricole suppose l'adoption et surtout la pérennisation des pratiques agricoles qui soient favorables à la préservation des milieux et des ressources aquatiques. Comprendre, dans quelle mesure les pratiques scellées via les clauses environnementales de ces outils contractuels de maîtrise foncière ont été appropriées ou pas par les usagers du foncier, permettent d'envisager des évolutions porteuses de changement plus pérenne. La diversité des outils contractuels d'accès au foncier pour la protection et la restauration des milieux nous a amené à analyser les motivations des preneurs, et les contextes d'élaboration de ces conventionnements, et en déduire les difficultés que peuvent rencontrer les acteurs publics locaux au moment d'élaboration des contrats, et les leviers qu'ils ont mobilisés.

L'accès au foncier et la sécurisation des droits d'usages agricoles constituent les premières motivations à s'engager dans les dispositifs fonciers contractuels. Les preneurs sont peu nombreux à affirmer qu'ils pourraient se passer des surfaces baillées. D'une manière générale, en contrepartie de la conformité des usages avec le cahier des charges, est appliquée une ristourne voire une gratuité de la mise à disposition de terres. Le montant du loyer, faible en comparaison à une location

normale, a été annoncé comme un facteur décisif que les agriculteurs associent à leur engagement dans le dispositif foncier. Il s'agit pour eux d'une compensation des contraintes, dont le montant est le plus souvent vu comme avantageux ou juste, et rarement insuffisant. Une augmentation du loyer pourrait donc les amener à remettre en question leur engagement. Un accompagnement administratif à l'obtention de subventions reliées à ces bonnes pratiques est parfois proposé. Mais au final, peu d'agriculteurs y ont recours avec l'aide des gestionnaires.

Les aspects fonciers et économiques constituent des motivations dites extrinsèques pour agir et cela de façon plus rapide. Mais, permettre l'expression des motivations intrinsèques (individuelles) permettent d'obtenir l'engagement des usagers du foncier à respecter les exigences environnementales, sur le temps long. Une partie du travail mené dans FUSEAU visait à analyser les processus psycho-sociaux d'autodétermination qui peuvent renforcer ou au contraire éroder les motivations personnelles à agir des agriculteurs, pour mieux protéger les milieux et ressources aquatiques. La compréhension de ces processus psycho-sociaux – le besoin d'autonomie et d'acquisitions de nouvelles compétences, le sentiment d'appartenance à un groupe, le sentiment d'être en adéquation avec ses propres valeurs et normes - peuvent aider les gestionnaires dans l'accompagnement des BRE, et comme facilitateur dans l'expression des motivations individuelles. Des précautions doivent cependant être prises quant à l'extrapolation ou la généralisation des résultats d'un contexte à un autre.

L'autonomie constitue le besoin le plus important auquel les contrats semblent intervenir de manière significative, mais elle qui fait l'objet d'une perception fortement hétérogène. Pour certains agriculteurs, c'est d'abord une autonomie obtenue par défaut. Les agriculteurs pour qui, le fait que les termes du contrat soient clairement posés au départ, « connus » et « signés » permettent une forme d'autonomie dans un secteur délimité par l'accord. Dans tous les cas, ces agriculteurs soulignent qu'ils le « respectent », car ils ont eu une certaine facilité à le faire, le contrat n'ayant pas demandé pas trop de « changement » par rapport à leurs propres pratiques. Dans le même temps, ils aspirent à plus de nouveautés, d'acquisitions de nouvelles connaissances. Ils ont mis en avant leur besoin de pouvoir faire des essais, expérimenter et tester de nouvelles pratiques. Pour d'autres, les clauses environnementales, c'est tout simplement une perte d'autonomie qui engendre une certaine frustration. Il s'agit notamment d'agriculteurs qui ont expérimenté des refus à propos de leurs demandes d'autorisations pour toute opération sortant du contrat. Ils interprètent cela comme un manque de confiance, ou du peu d'intérêt pour - voire d'une faible compréhension - des enjeux agricoles. Cette situation conduit certains agriculteurs à formuler un certain scepticisme à l'égard des aspects techniques adossés à la mise en œuvre des mesures environnementales, dont ils n'arrivent pas à saisir l'intérêt écologique, au-delà d'en subir les conséquences économiques (exemple : « dates de mise à l'herbe trop tardives en été et foin trop mûr voire brûlé en temps de sécheresse »). Dans certains contrats, le bailleur propose en contrepartie de financer des solutions techniques (eau du réseau, pompe solaire, etc.).

Comprendre les contextes-types de conventionnement et de relations usagers/gestionnaires

Des entretiens réalisés auprès des agriculteurs ont permis de reconnaître trois contextes-types d'émergence des accords conventionnels entre usager-agriculteur et bailleurs publics, pour des enjeux zones humides, restauration des espaces de liberté des fleuves, et protection des zones de captage.

(1) Se saisir d'une simple opportunité économique

Cette première configuration rassemble une majorité des cas étudiés. Elle concerne les exploitations en polyculture / élevage. C'est un raisonnement économique qui guide l'engagement de l'exploitant agricole: la localisation de la parcelle est le facteur décisif d'acceptation du contrat. D'autant plus que la parcelle donne accès à une surface fourragère supplémentaire souvent gratuite. D'ailleurs,

l'agriculteur dans la plupart des cas répond à un appel d'offre du bailleur public pour avoir accès à la parcelle.

Dans un contexte de zone de montagne et de tension sur l'accès au foncier, ce type de parcelle est considéré diversement : positivement quant à la charge de travail qui n'est pas plus élevée et qui n'a pas vraiment de conséquence sur l'exploitation (« On a préféré entretenir des marais plutôt que d'aller chercher de la paille. Ça nous faisait des économies au niveau du gasoil et on restait au niveau local » ; négativement quant à la potentialité fourragère qui en est retirée (« le foin est d'une mauvaise qualité, les bêtes le mangent très rarement et c'est souvent utilisé pour de la litière » ; « le terrain est parfois impraticable, du coup on ne peut pas faucher » ; « c'est des mauvais terrains. Aller dans les marais et se faire piquer par les moustiques au milieu des vipères ... souvent les agriculteurs préfèrent acheter la paille c'est plus simple ») ... bien que les avis soient en creux divergents (« Bien que ce ne soit pas de la bonne qualité, il y a de l'herbe toute l'année alors que sur les coteaux c'est parfois compliqué »).

(2) S'engager dans une négociation environnementale par le biais des BRE

Bien que des arguments ayant trait aux conditions d'exercice de l'activité agricole demeurent importants, la relation de confiance qui s'est établie entre l'agriculteur et les techniciens en charge de l'environnement comptent tout autant. Ils ont informé l'agriculteur sur l'importance de leur activité productive sur la qualité de l'eau : « ça s'est fait de la bonne méthode, les techniciens sont venus nous voir, nous ont exposé le problème, d'où il vient, comment y remédier ». Les techniciens y ont joué un rôle important, en trouvant des solutions pour réduire l'impact économique potentiel du contrat sur l'exploitation, notamment en proposant des échanges de parcelles. Les agriculteurs ont également pu participer à l'élaboration des clauses environnementales du contrat, « on a pu dire ce qui était possible ou non, qu'il fallait aussi à un moment apporter au moins de l'azote de temps en temps, sinon dans quelques années il n'y aura aucun intérêt à travailler sur la parcelle ».

En effet, les agriculteurs engagés dans les BRE se disent sensibles à la question environnementale. Ils ont testé de nouvelles pratiques ces dernières années sur certaines parcelles qui n'étaient pas nécessairement sous contrat environnemental, comme le non labour des sols, ou la réduction de produits phytosanitaires. Il s'agit donc d'une diffusion des pratiques environnementales sur les parcelles situées à proximité des parcelles sous contrat : « j'ai une parcelle même si je n'ai pas de clauses environnementales, je travaille de la même manière que celle qui en a, elles sont situées juste à côté ».

(3) Consolider un processus de transition agro-écologique

Comme précédemment, ici les agriculteurs, si les questions économiques restent primordiales dans l'acceptation de la contractualisation, les relations de confiance établies avec les techniciens représentant les bailleurs favorisent l'élaboration de clauses environnementales plus favorables à l'environnement. Celles-ci prennent au final la forme de BRE ou de conventions à usages gratuits. En outre, les obligations environnementales qui leur sont proposées suscitent alors de l'innovation voire de l'expérimentation dans les pratiques : « je connais mes bêtes, elles ne sont pas difficiles et mangent de tout. Je dois faire attention au surpâturage, donc j'ai décloisonné à ma façon et c'était d'ailleurs plus bénéfique » (agriculteur situé en zone de marais). Ces agriculteurs se considèrent par ailleurs comme des acteurs importants de la préservation des milieux aquatiques. Ils expriment même un certain mécontentement envers des clauses standardisées « chaque terrain est différent, je travaille sur deux sites différents où cinq kilomètres séparent les marais. Je ne fonctionne pas de la même manière sur un marais que sur l'autre, les clauses doivent être différentes, on ne peut pas mettre les mêmes choses en place. Si on veut travailler correctement sur ces terrains, il faut arrêter de faire partout pareil et traiter les terrains au cas par cas ».

RECOMMANDATIONS - Les conditions d'une gouvernance foncière par les contrats pour la gestion intégrée des milieux aquatiques

A l'issue de l'analyse des entretiens avec les trois types d'acteurs impliqués dans l'élaboration de ces dispositifs, cette partie du rapport propose de rendre compte des conditions d'une gouvernance foncière par les dispositifs contractuels.

Sortir des seuls objectifs chiffrés d'acquisition et réduire les ambiguïtés et les incertitudes foncières

L'intervention foncière permet aux acteurs de l'eau de pérenniser leurs interventions sur les milieux aquatiques. La Loi du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle I de l'environnement, dans son article 23 prévoyait « *l'acquisition à des fins de lutte contre l'artificialisation des sols et de valorisation, notamment agricole, de 20 000 hectares de zones humides par les collectivités publiques* ». Ce premier temps d'action foncière réduite à la promotion exclusive de la seule maîtrise de la propriété par acquisition comme en témoigne le discours d'un technicien de l'Agence de l'eau RMC (en référence au Grenelle de l'environnement) - « *nous [...] avec un objectif d'acquisition foncière en nombre d'hectares.....c'était très brutal.* »- s'inscrit difficilement dans les territoires.

L'acquisition foncière à vocation environnementale se trouve souvent confrontée à d'autres impératifs territoriaux, en l'occurrence le maintien des usages agricoles, dans un contexte de forte pression urbaine. Elle est contestée par la profession agricole ; elle l'est aussi par certains élus locaux aux motifs d'inadéquation des moyens d'intervention foncière mobilisés aux réalités territoriales. En d'autres termes, des actions d'acquisition foncière ponctuelles, sans une inscription dans le projet de territoire (en termes d'évolution des usages du foncier), risque d'apporter plus de tensions avec la profession agricole, et trouvera peu de soutien de la part des élus locaux.

Elaborer à l'échelle territoriale un programme d'action plus concerté, explicitant les fonctionnalités – hydrologiques, écologiques, physiques et biogéochimiques – des zones cibles et utilisant cette expertise, permet de mieux légitimer une action foncière en faveur de la préservation de la biodiversité des zones qui ne sont pas nécessairement règlementées. Cette expertise force de plus à prioriser les zones d'intervention, et à élaborer voire affiner la politique de maîtrise foncière par la propriété ET l'usage. Comme le souligne un technicien de l'eau, « *.... Avant, on avait une lecture un peu plus large que ça, on pouvait participer à la restauration, au financement de zones humides qui ne présentaient pas de caractère de dégradation très marqué, là on se concentre uniquement sur les zones humides qui sont dégradées,..., qui nécessitent souvent une maîtrise foncière ou d'usage, pour faire les travaux [...].*».

Impliquer très en amont du processus les agriculteurs et propriétaires (ou leurs représentants) contribue à les sensibiliser à la nature des enjeux environnementaux, et à la nécessité d'une action foncière, même dans le cas où l'expropriation sera choisie. Cela s'inscrit dans un partenariat avec les acteurs du foncier, en particulier les opérateurs fonciers, la SAFER par exemple pour mettre en place une veille foncière afin de connaître les mutations foncières du territoire et suivre l'évolution des marchés dans le temps ; bénéficier de leur assistance à la maîtrise foncière voire de leur expertise pour la mise en place de mesures compensatoires agricoles (opérer des échanges de parcelles notamment) ; engager des procédures foncières (exercice du droit de préemption, gestion temporaire des biens) ; conduire selon les pratiques sociales en vigueur les négociations avec les agriculteurs (souvent locataires) et les propriétaires.

Accepter le jeu d'un apprentissage progressif des techniques écologiques (par opposition aux techniques agronomiques)

L'acquisition foncière se heurte rapidement à plusieurs difficultés, en particulier financières. Les coûts liés à l'entretien des parcelles acquises sont élevés – temps, moyens humains dédiés et finances. Devenir propriétaire, pour un acteur public, c'est aussi assurer la pérennité de l'action de préservation, via l'entretien des parcelles acquises. Le recours aux outils de la maîtrise d'usage via la contractualisation, en confiant aux agriculteurs la gestion environnementale est de plus en plus évoquée, et expérimentée à l'échelle des territoires.

L'approche contractuelle à obligation de résultats en matière d'environnement constitue un levier important de la maîtrise d'usage de ces milieux. Elle nécessite l'adhésion des agriculteurs, quant aux normes et valeurs véhiculées par les changements de pratiques qu'elle impose. Obtenir l'adhésion des agriculteurs procède de manière progressive, d'abord pour installer la confiance et initier un processus d'apprentissage. Comme le souligne un technicien sphère de l'environnement et de l'eau: « *Le prêt à usage ça permet de tester un peu la relation partenariale, pour voir un peu comment ça se passe et puis à terme transformer ce prêt à usage en bail* ». Le graphique suivant représente les types de conventionnement mobilisés en fonction du niveau de confiance (de part et d'autre) entre l'acteur public et l'agriculteur :



Si un tel choix est justifié par la volonté de créer un climat de confiance avec les agriculteurs, se pose néanmoins la question de l'efficacité environnementale d'une telle option contractuelle, qui ne devrait être qu'une solution transitoire permettant d'accompagner vers une évolution des pratiques agricoles. La crédibilité d'une telle démarche s'appuie aussi sur le recours possible aux impératives réglementaires, pour l'ensemble des parties-prenantes. Pour reprendre la citation d'une technicienne de la sphère de l'eau (« *c'est une démarche qui se veut pas contraignante... il y a quand même un deal avec la profession agricole, c'est-à-dire.....aller jusqu'à rendre obligatoires certaines mesures, si l'engagement des acteurs n'était pas suffisant.....* »).

Développer des stratégies foncières qui associent différents objectifs et moyens

De telles dispositions contractuelles marquent l'évolution certaine du contrôle de l'usage foncier et voit émerger à l'échelle des territoires de nouvelles expérimentations foncières de restauration et de préservation des milieux aquatiques. L'acquisition foncière n'y est plus considérée comme une finalité de l'action en soi, mais s'inscrit dans une stratégie d'action plus globale qui vise une maîtrise de l'usage du foncier sur le long terme à des fins agroenvironnementales comme cela peut être observé dans les échanges de parcelle sur les aires de captage qui lient l'agriculteur à des pratiques plus vertueuses, dans les politiques espaces naturels sensibles par la contractualisation à clauses environnementales, ou la compensation environnementale et les conventionnements avec la Safer évoqués précédemment. Certaines d'entre elles, les plus abouties en la matière, s'en affranchissent totalement, contribuant à définir et stabiliser des stratégies d'intervention des parties-prenantes dans une maîtrise de l'usage foncier des milieux aquatiques. Il en va ainsi de dispositifs ci-avant décrits comme les obligations réelles environnementales, ou la définition des fonctionnalités de milieux humides comme moyen de légitimer une stratégie foncière en faveur de la préservation de la biodiversité. D'autres dispositifs donnent l'étendue des voies de diversification engagées à l'échelle

des territoires. Ainsi, les *Plans d'action volontaires* menés sur les zones de captage s'inscrivent dans une démarche de la profession agricole (et des agriculteurs en particulier) d'être partie-prenante de la gestion environnementale sachant qu'une réglementation plus coercitive pourrait s'appliquer (Zones Soumises à Contraintes Environnementales (ZSCE), Décret n°2007-882 du 14/05/2007). L'adhésion des agriculteurs y est favorisée et pas seulement contrainte, dans une perspective d'efficacité de la réglementation. Des pratiques conçues de concert avec eux sont développées dans le cadre d'un comité de pilotage multi-acteurs favorisant le partage d'information et constituant un cadre favorable à l'apprentissage des acteurs et à l'auto-engagement des agriculteurs sur l'environnement.

Cette émergence de stratégies foncières locales avec les dispositifs alliant différents outils fonciers, tout comme l'évolution du cadre juridique encadrant l'action, se fonde sur une restructuration territoriale du réseau d'acteurs au profit de la gestion des milieux aquatiques. C'est vrai en particulier par la formalisation des partenariats entre acteurs de la sphère de l'eau et ceux du foncier. A titre d'exemple et pour l'élaboration de leurs stratégies foncières, les syndicats de rivière font appel à la SAFER pour des études de dureté foncière qui leur permettent d'accéder à une information concernant l'accès au foncier dans le territoire sur lequel une intervention leur semble pertinente. L'agence de l'eau Rhône Corse Méditerranée a développé ce type de partenariat par une convention avec cet opérateur foncier, dont ont pu bénéficier les collectivités au profit de leur engagement dans des stratégies foncières : « *On a aussi tenu à doter tous les maîtres d'ouvrage et captages prioritaires de l'outil Vigifoncier, et c'est via le partenariat direct Agence - SAFER, que les collectivités en ont bénéficié* ». Dans ce cadre, de nouveaux partenariats se construisent impliquant la participation d'une multitude d'acteurs n'ayant pas nécessairement des compétences foncières dans la gouvernance des milieux aquatiques. Dans les nouveaux rôles des acteurs de cette gouvernance, l'implication des usagers des milieux aquatiques dans l'élaboration de stratégies foncières au-delà de leur association pour leur mise en œuvre reste une question ouverte.

II- LA GOUVERNANCE FONCIERE PAR L'INSCRIPTION TERRITORIALE DE PROJETS DE RESTAURATION

Les projets territoriaux de restauration des milieux aquatiques constituent une forme concrète de gouvernance foncière de la protection des milieux aquatiques puisqu'il met en lien différents acteurs (publics, privés, société civile) et relevant de plusieurs secteurs (eau, foncier, tourisme, aménagement) et cela sur le temps long. Cette section du rapport de synthèse restitue le processus qui a précédé l'inscription de deux projets de restauration des dynamiques fluviales dans le contrat territorial du Val d'Allier alluvial. Afin de se conformer à l'objectif d'atteinte de « bon état écologique », stipulé par la directive-cadre européenne sur l'eau, les dynamiques fluviales ont été au cœur d'une grande variété d'actions (restauration de leur état naturel, réhabilitation de certaines fonctionnalités ou la renaturation). Néanmoins, lorsque l'on évoque une telle restauration, il ne s'agit pas seulement du lit mineur de celui-ci mais également des espaces proches associés, amenant ainsi une spatialisation plus large de l'action publique. De fait, elles créent des contraintes en matière de droits de propriété et d'usage sur l'ensemble de ces espaces, provoquant ainsi des questionnements en termes de maîtrise foncière pour la valorisation des milieux et des ressources aquatiques.

Le premier projet correspond à l'écopôle du Val d'Allier, un projet en zone péri-urbaine, qui avait pour enjeu la renaturation d'une ancienne gravière et sa transformation en site d'expérimentation des pratiques productives (agricoles) et récréatives respectueuses de l'environnement. Le projet a démarré en 2001, ce qui permet de distinguer deux phases : de la date du début (2001) du projet à 2016 (avant son inscription dans le Contrat Territorial Milieux Aquatiques-CTMA), puis entre 2017 à aujourd'hui. Le deuxième projet est une création et gestion d'une réserve naturelle (l'espace naturel sensible du bec de Dore) située en zone rurale. Le projet visait l'acquisition foncière des milieux alluviaux se situant au confluent de deux rivières (Allier et Dore) pour permettre leur gestion à des

fins de préservation de leur bon état écologique : restauration des forêts alluviales, entretien des boires ; maintien des prairies alluviales (pâturage, fauches). Le projet a été initié et géré par la LPO.

Ces deux projets de restauration ont la particularité d'avoir été initiés en dehors de tout dispositif formel (avant l'établissement du CTMA). Au fil des années une grande diversité d'acteurs se sont coordonnés autour de ces deux projets, pour être enfin pérennisés dans le « contrat territorial Val d'allier Alluvial » du SAGE Allier Aval (2015-2020). Les actions foncières menées dans le cadre de ces deux projets de restauration sont constitutives des démarches initiées. Dès le démarrage, l'objectif d'une maîtrise foncière est présent ; sa mise en œuvre s'est opérée sur un temps relativement long (entre 15 et 20 ans) pour faire aboutir les opérations foncières utiles à la réalisation du projet. Les acteurs parties prenantes sont divers ; les ressources mobilisées également. Nous avons reconstruit la chaîne relationnelle (les liens entre des acteurs et les ressources qu'ils mobilisent) pour répondre à trois questions. Comment de tels projets émergent et se pérennisent ? Quelles ressources les acteurs déploient pour surmonter un obstacle, faciliter l'ancrage territorial et le déploiement de celui-ci ? A quoi servent les dispositifs formels de gouvernance, de type contrat territorial ?

2-1 Le terreau - un projet territorial alternatif

Il est souvent avancé que les actions foncières à visée environnementale se font au gré des opportunités. Les projets choisis ici montrent au contraire qu'elles ont été dès le départ partie intégrante du projet de restauration, avec une mise en œuvre qui s'est opérée sur un temps relativement long (entre 15 et 20 ans pour faire aboutir les opérations foncières utiles à la réalisation du projet). L'analyse que nous avons menée montre d'abord que l'émergence de ces deux projets coïncide, avec la nécessité d'une reconversion de la vocation économique des sites. Ces projets combinent la mobilisation d'une partie des espaces naturels à des fins environnementales, mais aussi des efforts systématiques de valorisation (en termes d'usages) des milieux, des paysages et des patrimoines naturels. Le projet d'écopole du Val d'Allier fait suite à la cessation d'extraction de matériaux dans la nappe alluviale de l'Allier par les carrières du Groupement d'Intérêt Économique (GIE) de Bellerive, intervenue en 2001. Le projet de réserve naturelle du Bec de Dore, a été initié en 1983, par la LPO, et deux autres associations pour l'étude et la protection de la nature dans le Massif Central – qui dépose une demande de création de Réserve Naturelle et un arrêté de protection de biotope sur la zone concernée.

2-2 L'impulsion initiale – faire sans structure organisationnelle

La mise en œuvre du projet, nécessitant des acquisitions foncières ou du moins la maîtrise du foncier, implique principalement trois catégories de ressources : compétence technique et d'ingénierie pour les phases administratives et procédurales ; capacité financière pour opérer les rachats de terrains et les aménagements qui s'en suivent ; capital relationnel pour accéder aux informations (veille foncière, connaissance des propriétaires, etc.). Les acteurs du foncier (EPF en milieu périurbain, SAFER en milieu rural et agricole) dans la démarche d'engagement des propriétaires privés restent déterminants au démarrage du projet ; leur intervention se dilue par la suite quand le projet a acquis en légitimité, même si l'ensemble des acquisitions foncières ne sont pas réalisées. Le porteur de projet mobilise davantage ses propres relations interpersonnelles.

Sur le plan institutionnel, la première impulsion a été initiée par un acteur privé ou de la société civile (le GIE pour l'éco-pole, la LPO pour la réserve naturelle). La tentation de créer « une structure dédiée » ou « un cadre formel », un réflexe habituel de la gouvernance environnementale n'a pas été retenue, au profit d'une démarche plus expérimentale (« faisons avant de créer la structure »).

2-3- Gagner en légitimité et se déployer avec les collectivités locales et les CEN

La problématique commune à ces projets ascendants, une fois émergés, est celle de l'ancrage territorial, et par la suite, du développement de leurs actions. Leurs initiateurs peuvent, à cette fin, agir sur plusieurs plans : faire évoluer la structure détentrice de la propriété foncière pour construire et développer un réseau de partenaires, mobiliser de nouvelles ressources et asseoir une légitimité.

La propriété publique a vocation à s'imposer progressivement dans la gestion de ces espaces restaurés. L'implication des collectivités locales (communautés de communes via la SEAT pour le projet d'éco-pole, Conseil départemental pour la réserve naturelle) via l'exercice de leurs prérogatives foncières est un moyen permettant de débloquer les réticences de certains propriétaires privés, ou les blocages politiques quand certains élus sont contre le projet. Le rôle du Conseil de département est central dans cette phase de consolidation du projet, puisque le poids des terrains publics peut se révéler important, pour atteindre la bonne échelle. Le département peut être le propriétaire de certains terrains qui pourront faciliter la concrétisation du projet. Mais surtout, il dispose à la fois de la légitimité institutionnelle et administrative pour agir : exercer son droit de préemption, d'expropriation, ou mener des acquisitions au titre des espaces naturels sensibles. Leur implication dans le projet facilite la mise à disposition de facilités financières (financement FEDER par exemple).

Les conservatoires des espaces naturels (CEN) sont des acteurs majeurs de la maîtrise foncière, à vocation environnementale. Les apports des CEN dans ces projets ont été de trois natures : être facilitateurs de recherches de nouvelles opportunités pour des opérations d'acquisitions foncières (la démarche des collectivités locales en matière d'actions foncières est souvent facilitée par les informations fournies et données par ces associations qui disposent de relais importants à l'échelle locale) ; permettre un accès à des expertises opérationnelles et garantir la crédibilité environnementale de la gestion des sites ; accompagner l'ancrage par des activités d'animation et de communication à l'échelle des territoires.

RECOMMANDATIONS - Le rôle clé du contrat territorial dans la mise en visibilité des actions et leur intégration

Pour accompagner ses programmes d'actions, l'Agence de l'Eau Loire-Bretagne (AELB) propose aux structures en charge de la gestion des milieux aquatiques un contrat territorial (CT). Il s'agit d'un document de planification des opérations de restauration à mener établi entre l'AELB et ces structures, auquel sont adjoints un soutien financier et un accompagnement technique de l'agence.

Pour les deux projets analysés, le contrat territorial initie très peu de collaborations nouvelles, car son élaboration est d'abord portée par des acteurs historiques à l'initiative du projet initialement. Plus qu'un système d'échange de savoir-faire et de bonnes pratiques, et de lieu de construction de projet de territoire, le contrat territorial représente pour beaucoup un dispositif de financement, notamment pour les associations et les petites collectivités qui dépendent des subventions que ce type de contractualisation peut apporter. Ainsi, l'effet de ce type de dispositif sur le jeu d'acteurs en favorisant l'implication d'autres partenaires (notamment ceux qui étaient non favorables au projet, et en l'occurrence certains élus locaux, les notaires ou encore certains propriétaires) pour la maîtrise foncière reste limité. Il permet surtout : - d'institutionnaliser les collaborations réussies entre gestionnaires des habitats naturels (CEN, LPO), gestionnaires de l'eau (ARRA², Agence de l'Eau, SAGE) et ceux des politiques publiques (collectivités) : - et de pérenniser les actions menées en octroyant des ressources financières.

Au terme de notre analyse, nous avons surtout saisi les conditions dans lesquelles l'intégration des projets de restauration/préservation des milieux aquatiques par l'action foncière peut

s'institutionnaliser. Nous avons essayé de montrer les processus par lesquels un projet localisé presque informel, était progressivement « inséré » dans une dynamique collective d'acteurs territoriaux. Cependant, nous relevons en parallèle que le véritable défi est de pouvoir coordonner ces actions isolées, les rendre cohérent sur le plan écologique, et changer d'échelle. Le contrat territorial comme modalité de gouvernance joue ce rôle d'intégrateur, en offrant à la fois des moyens financiers, et une vitrine pour le développement de partenariats au sein d'un réseau d'acteurs plus large.

III- L'INTEGRATION DE LA GESTION DES MILIEUX ET RESSOURCES AQUATIQUES DANS LA PLANIFICATION TERRITORIALE

La gouvernance foncière, notamment quand elle s'applique à la protection des milieux et des ressources naturels, avec une attention particulière accordée à la préservation de la biodiversité, est de plus en plus abordée en termes de planification des usages du sol. Or, la mobilisation d'un outil de la maîtrise foncière pour la protection des milieux aquatiques n'est pas sans conséquence sur d'autres enjeux de la planification et de l'aménagement (agricoles, industriels, résidentiels, récréatifs), et en termes de moyens (fonciers, financiers ou encore d'expertise) mobilisables. Par ailleurs, la capacité des territoires et de leurs acteurs à se coordonner pour cette gouvernance foncière s'insère également dans la nouvelle distribution des compétences encadrées par les lois (MAPTAM et NOTRe). La recomposition territoriale et l'affirmation des pouvoirs intercommunaux et métropolitains qui en découlent ont consacré de nouveaux cadres et échelles de gouvernance donnant lieu à de nouvelles façons de construire le projet territorial inscrit dans la planification tant sur le plan politique, financier que technique.

Comprendre comment les acteurs de l'aménagement des territoires se sont saisi des enjeux de protection des milieux aquatiques, pour se mobiliser autour des questions foncières, se coordonner et créer des moyens d'actions permet d'apporter des éléments de connaissance et leçons à tirer sur l'intégration de la protection des milieux aquatiques à la gouvernance foncière territoriale.

Depuis la loi sur l'eau de 2004 (Loi de transposition de la directive-cadre européenne sur l'eau de 2000 ([DCE](#))), les documents de planification spatiale, qui définissent les orientations globales de l'organisation des usages des sols, doivent être rendus compatibles avec les documents de planification de la gestion de l'eau (schémas d'aménagement et de gestion des eaux - SAGE), qui fixent des objectifs généraux sur les usages, et la protection qualitative des ressources en eau à l'échelle d'une unité hydrographique (bassin versant, aquifère...). Le SAGE donne lieu à l'élaboration d'un Plan d'Aménagement et de Gestion Durable de la ressource en eau et des milieux aquatiques (PAGD), dans lequel sont définis les objectifs partagés par les acteurs locaux, et les règles permettant de les atteindre ces objectifs. Le PAGD dispose d'une portée administrative et juridique.

Le PAGD prévoit plusieurs types de zonages réglementaires qui constituent des instruments de protection des milieux : - les zones humides d'intérêt environnemental particulier (ZHIEP) ; - les zones stratégiques pour la gestion quantitative ou qualitative de l'eau (ZSGE) ; - les zones naturelles d'expansion de crues (ZEC). La mise en œuvre des zonages d'action prioritaires du SAGE impacteraient directement les activités consommatrices d'espace (que celle-ci soient à vocation agricole ou résidentielle). La maîtrise foncière réglementaire portée par le SAGE génère ainsi un besoin de cohérence avec les différentes échelles de la planification de l'évolution de l'espace. L'élaboration des Schémas de Cohérence Territoriale (SCoT) devient par conséquent le lieu de confrontation de l'action publique en matière de protection des milieux aquatiques et de l'environnement naturel d'une manière générale et la planification urbaine. En effet, le SCoT doit être rendu compatible avec les PAGD des SAGE d'une part, ses orientations s'imposent aux Plans Locaux d'Urbanisme (PLU), d'autre part. Il devient ainsi un document pivot ; on parle de « SCoT

intégrateur », car il permet aux PLU et aux cartes communales de ne se référer juridiquement qu'à lui pour assurer leur conformité.

Or, les documents de planification sont souvent volumineux⁴, rendant difficile d'accès au non initié les choix de l'aménagement du territoire (hiérarchie des enjeux et des objectifs à atteindre) qui y sont projetés. L'analyse de ces documents a permis d'objectiver le niveau d'intégration des différents enjeux territoriaux, dont celui relatif aux enjeux de préservation voire de restauration des milieux aquatiques, et ce, au regard de la fréquence avec laquelle les enjeux apparaissent, à la manière dont ils se connectent à d'autres plus importants, ou encore eu égard à leur place effective au moment d'adopter des engagements à portée politique (dans le DOO en particulier). Il ouvre aussi à des comparaisons entre SCoTs ou entre sous-partie au sein d'un même SCOT (rapport de présentation, PADD, DOO). La mise en lien des termes utilisés dans la partie du document dédiée aux techniciens qui ont élaboré et rédigé les diagnostics, et ceux construits avec les élus apporte des éclaircissements sur le lien établi entre la planification et les missions attribuées à la préservation des milieux et ressources aquatiques, et plus largement la biodiversité dans l'action publique territoriale, élaborée à l'échelle des intercommunalités.

3-1 La protection des milieux et ressources aquatiques au sein d'un projet urbain

L'instauration des SCoT « Grenelle » peut signifier une place plus importante accordée aux enjeux environnementaux plus contraignants en matière de consommation foncière. Les SCoTs s'élaborent autour d'une légitimité territoriale, une appropriation d'enjeux et un partage d'objectifs sur un espace de vie commun. C'est souvent même cette capacité « fédératrice » du SCoT qui est la première examinée lorsque l'on évalue un SCoT et ses retombées. Or, le SCoT c'est d'abord un « projet urbain », c'est-à-dire tourné vers la régulation des espaces urbains et urbanisables. C'est même la logique dominante qui guide son élaboration, au regard de l'importance stratégique de bien répartir et orienter dans l'espace le développement du territoire, et en particulier identifier les espaces urbanisables.

Dans ce cadre, l'eau comme « ressource » est présente par l'intermédiaire de la place qui lui est consacrée dans le DOO, mais plus encore dans les diagnostics du rapport de présentation du SCOT. Elle est ici appréhendée en lien avec la ville : captage et adduction en eau potable, assainissement des eaux usées, gestion des eaux pluviales, etc. C'est au tour de ces enjeux urbains du projet territorial que les références au bassin versant, aux SAGE et SDAGE sont principalement effectuées. Elle place ces thématiques relatives à l'eau comme des sujets importants des réflexions sur la planification urbaine et la poursuite de l'urbanisation. En revanche, les « milieux aquatiques » sont associés à des thématiques - « milieu spécifique », « risques », et « intérêt écologique », qui font écho à des enjeux « fonciers » et de « zonage », et plus largement de gestion de « l'espace », dans la perspective du « développement ». En somme, là où l'eau est perçue comme une « ressource » en lien avec les usages urbains, les « milieux aquatiques », eux, sont associés à l'idée d'une « nature à préserver et à valoriser ».

3-2- Quand la gouvernance foncière de la protection est formatée par les trames vertes et bleues

Depuis 2000 (Loi Solidarité et Renouvellement Urbains, SRU), le SCoT a été plusieurs fois renforcé en ce sens afin de préciser les espaces à protéger prioritairement, parmi lesquels les milieux aquatiques et les espaces à enjeu de biodiversité. Tous les territoires étudiés adoptent ainsi des objectifs de protection des espaces naturels, de biodiversité, des milieux aquatiques ou humides, autant de mots-clés issus du champ lexical des Codes de l'urbanisme et de l'environnement. Leur définition est en

⁴ Les SCoT sont composés : d'un rapport de présentation élaboré par les techniciens, d'un projet d'aménagement et de développement durable (PADD) et un Document d'Orientations et d'Objectifs (DOO) qui sont arbitrés par les élus.

partie balisée, au regard d'une obligation de prise en compte de certaines listes d'espèces, de zonages prévus par les SDAGE, etc. Face à la pression urbaine, la protection des espaces naturels est généralement défendue à l'aune des fonctions écologiques qu'ils supportent et – en écho des SDAGE, SAGE et éventuel SRCE – des engagements sont invariablement pris en faveur de la « trame aquatique », ou « trame bleue », la protection des cours d'eau, des milieux humides attenantes, au regard de leur rôle fonctionnel et de leur intérêt pour la biodiversité. Toutefois, c'est au travers de la « trame verte et bleue » (TVB), dispositif introduit le 12 juillet 2010 (loi Grenelle) à l'article L371-1 du Code de l'Environnement, que les SCoTs étudiés axent le gros de leurs engagements politiques en matière de protection de la nature. Il faut rappeler que dans la loi, ce dispositif prend pour premier objectif de combattre l'érosion de la biodiversité. Ce dispositif a de commode qu'il regroupe des espaces importants pour la préservation de la biodiversité, des terres agricoles, des milieux aquatiques, des espaces naturels plus généralement, comme autant de « pavés » d'une même « infrastructure », la TVB.

Cet objet est en outre très favorable à l'assise politique du syndicat mixte porteur du SCoT, puisque la TVB maille l'espace au-delà des frontières administratives et donne en ce sens de la légitimité à une stratégie de maîtrise foncière intercommunale. Le Code de l'environnement prévoit dans ce cadre, et sur la base de classements d'espèces et de milieux préexistants, d'identifier et de protéger des « réservoirs de biodiversité ». Toutefois, ce dispositif offre de surcroît de réelles marges d'appropriation par les territoires afin d'étendre, à l'aune de leurs propres enjeux et d'un libre vocabulaire, ce qui relève ou non des « réservoirs de biodiversité » et des connexions à enjeu stratégique. Certains territoires, par exemple la région urbaine de Grenoble, ont ainsi ajouté aux réservoirs de biodiversité prévue par la loi, des réservoirs dits « complémentaires », identifiés à l'aune d'inventaires écologiques locaux.

Les engagements en matière de protection de ces espaces se traduisent par leur identification et leur classement en zone naturelle (via l'usage de zones tampons notamment autour des cours d'eau et des TVB), ou du moins, par l'application d'un principe d'inconstructibilité, pour lequel sont prévus – avec plus ou moins de publicité dans le SCoT – des cas dérogatoires (extension du bâti existant, équipements agricoles, projets d'emprise spatiale limitée...). Les différents territoires étudiés prévoient que ces engagements, notamment en termes de TVB, soient déclinés et précisés dans les documents d'urbanisme locaux, avec par exemple un zonage affiné à la parcelle et l'adoption des mesures nécessaires à l'atteinte des objectifs du SCoT. Celui-ci se montre désincitatif, et parfois fortement, à l'accueil de projets d'aménagement dans les espaces de TVB, en particulier dans les réservoirs de biodiversité. La rupture des continuités existantes est généralement présentée comme interdite (SCoT Vichy-Val d'Allier), ou affirmée comme valant rejet ou modification des projets impactants (SCoT RUG, SoT Issoire). Le principe d'inconstructibilité qui prévaut n'y est pas absolu bien sûr, mais relatif, comme le prévoit d'ailleurs la loi ; cependant certaines formulations se montrent peut-être moins désincitatives que d'autres, en évoquant les conditions d'une tolérance (par exemple, via des mesures de compensation).

Par ailleurs, la liberté qui est offerte aux territoires d'adapter la politique TVB et ses mesures d'accompagnements (protection, création, amélioration...) aux spécificités locales donne lieu à des dispositions originales s'attachent majoritairement à la préservation de la TVB et, occasionnellement, à des engagements en mesure d'aménagement améliorant la TVB existante. Au final, la politique TVB concentre les attentions et s'impose comme une politique structurante des SCoTs.

3-3 Des ambitions environnementales qui s'effacent au profit d'autres documents d'urbanisme

Des principaux engagements politiques pris dans les SCoTs en vue d'intervenir en faveur des enjeux de biodiversité relatifs aux milieux aquatiques, peuvent être distingués les engagements en termes : - d'ambitions collectives ; - d'orientations à suivre ; de recommandations à émettre. Le PADD traduit les attentes politiques dans un projet-socle des futures dispositions du SCoT ; le DOO détaille les

orientations générales à suivre afin de répondre au PADD et formule d'éventuelles recommandations complémentaires. Ainsi, les engagements politiques portant effet sur les milieux aquatiques et leur biodiversité s'inscrivent principalement dans le registre des ambitions, quand il s'agit de protéger/préserver/restaurer ; réguler/intégrer ; gérer et valoriser. Elles mobilisent toutefois un vaste panel de supports : le risque, les eaux pluviales, les trames verte et bleue ou encore les paysages. Et c'est sans doute sur la manière « d'aménager » que les SCoTs ne formulent pas ou assez peu d'ambitions, laissant visiblement ce soin aux communes, et se prêtant du coup davantage à un exercice d'encadrement des choix d'aménagement.

Plus précisément, les SCoTs ont systématiquement des ambitions politiques sur des enjeux qui intéressent la protection et/ou la restauration des milieux aquatiques et leur biodiversité, et ils le font tout d'abord en calque avec la législation en vigueur (loi sur l'eau, SRU, grenelle I et II...) et des obligations de mise en compatibilité avec d'autres cadres (SDAGE, charte de PNR...). Un ensemble de règles sont ainsi communes à tous les documents analysés, et leur confèrent un certain formalisme tant dans le choix du vocabulaire (« espaces naturels », « trames verte et bleue », etc.) ou encore dans le contenu et la structuration des documents tel que prévu par la loi. Cette dernière, au gré de ses évolutions, a amendé déjà une dizaine de fois le champ d'application du SCoT, l'éloignant peu à peu de son rôle de coordination stratégique de l'action publique territoriale, pour lui conférer de plus en plus une valeur prescriptive. Cette évolution semble plutôt favorable à la protection et à la restauration des milieux aquatiques, dans la mesure où d'importantes évolutions du code de l'environnement (trame verte et bleue, trame aquatique...), se sont répercutées sur le SCOT (par devoir de compatibilité) et plus largement sur la planification territoriale. La simple transposition des obligations réglementaires réclame ainsi un important travail d'élaboration et *in fine* l'adoption d'objectifs factuels en matière de protection et de restauration des milieux.

L'élaboration de ces documents mobilise les élus sur plusieurs années pour définir leur projet, et s'appuie le plus souvent sur une demande accrue d'ingénierie territoriale en interne mais aussi externe qui grèvent les finances locales. On peut alors se demander si la nouvelle charge réglementaire qui incombe au SCoT aujourd'hui, dans un contexte de montée en puissance d'autres documents de planification tels que les PLUi ou les SRCE, n'incite pas finalement à se cantonner à ce qui est réglementaire. En effet, prescrire davantage que le cadre réglementaire, c'est aussi réduire davantage encore les marges de manœuvre en matière de PLU et d'autorisation d'urbanisme. Mais se doter d'une ambition plus élargie, dans le souci de donner au projet territorial les diagnostics et les perspectives les plus complets, et pour pouvoir être opposables aux tiers, sont devenus trop coûteux.

RECOMMANDATIONS – Faire face au retour de la gouvernance de la préservation des milieux et ressources aquatiques aux échelles politico-administratives

Traiter de la gouvernance foncière de la gestion intégrée des milieux aquatiques et ressources aquatiques par la planification territoriale n'est pas récente, mais elle a pris de l'ampleur avec les évolutions récentes du SCoTs⁵. La création de la compétence obligatoire de prévention des inondations, la GEMAPI, doit permettre d'affirmer durablement cette évolution. Dans ce monde, où les territoires sont avant tout ceux de l'échelle politico-administrative, l'action publique devient très procédurale. La multiplication des outils d'intervention foncière, aux différentes échelles politico-administratives de l'aménagement (communes, intercommunalités, métropoles) permet certes une mobilisation multi-niveaux en matière de gestion des milieux et ressources aquatiques. Cependant, la complexité inhérente à cette évolution constitue une difficulté majeure dans la mise en œuvre de la réglementation en matière de préservation des milieux et ressources aquatiques, et cela en accord

⁵ Il peut être pensé que l'Ordonnance de juin 2020 relative à la modernisation des schémas de cohérence territoriale ira dans ce sens.

avec les projets des territoires. La diversité des enjeux (économiques, écologiques, sociaux) et des urgences rendent plus difficiles la construction d'objectifs partagés et de leadership.

Il serait dès lors utile d'envisager des outils de diagnostic et d'animation qui permettent de poser des enjeux et des objectifs appropriables par tous les acteurs quelle que soit leur échelle d'intervention. Dans ce sens, l'acquisition et la circulation des expertises représentent une part non négligeable des moyens d'action. En effet, la production d'expertises intervient significativement et de différentes manières dans la production des règles. Les contraintes imposées par les règles établies à l'échelle du SAGE font souvent l'objet de modulations ou de dérogations selon les zonages établis à l'échelle des documents d'urbanisme, renforçant ainsi la logique d'adaptation aux réalités territoriales. La circulation des expertises permet ainsi la coordination des acteurs de l'eau avec ceux de l'aménagement via le partage d'informations.