



GOUVERNEMENT

Liberté  
Égalité  
Fraternité

# Protection des captages d'eau

Fiche  
7

Outils fonciers



# Outils fonciers

Les outils fonciers constituent une possibilité d'intervention pour atteindre les objectifs de protection des captages. La maîtrise foncière (acquisition et maîtrise d'usage) permet en effet, dans une dynamique de gestion intégrée construite à l'échelle du territoire, d'agir de façon pérenne sur les usages des sols pour qu'ils soient compatibles avec la préservation de la ressource en eau et la reconquête de sa qualité. Il existe différents outils fonciers, avec des objectifs, des actions d'intervention et des acteurs impliqués très différents. Il convient donc de bien les distinguer pour agir en fonction des besoins identifiés sur le territoire et de bien articuler les actions de maîtrise des acquisitions et celles de maîtrise des usages.

## Axe 7.1 : Instaurer une gouvernance foncière locale

Le foncier agricole est un sujet sensible, dans la mesure où il a vocation à influencer sur la relation entre le propriétaire et l'utilisateur du foncier (locataire, fermier, etc.). Il fait également intervenir de nombreux acteurs et bénéficie d'un encadrement législatif et réglementaire important et complexe qui nécessite la prise en compte de différents objectifs et une coordination des actions.

Pour favoriser une mobilisation de ces outils en tenant compte des attentes des différents acteurs, **il est souhaitable d'instaurer une gouvernance foncière, en lien avec la gouvernance générale mise en œuvre sur l'aire d'alimentation du captage**. La réflexion peut se formaliser par une stratégie foncière.

L'action d'une collectivité sur le foncier nécessite en effet, au préalable, de s'interroger :

- ◆ sur les usages que l'on souhaite voir se développer (notamment sur les pratiques agricoles favorables à la qualité de l'eau) ;
- ◆ sur les outils fonciers à mobiliser pour atteindre ces objectifs ;
- ◆ sur les opportunités d'intervenir sur le foncier (une veille foncière peut être utile à cet effet).

Les SAFER (cf. fiche A « Mobilisation des acteurs ») sont des acteurs essentiels à mobiliser dans l'élaboration de ces stratégies.

## Le Focus sur les modalités de gouvernance foncière

En termes de gouvernance foncière locale, il est fortement recommandé :

- ◆ d'impliquer très en amont les acteurs, d'associer la profession agricole, d'explorer le développement de liens avec les acteurs gestionnaires de l'espace rural et urbain (par exemple l'établissement public foncier (EPF), la société d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER), l'association « Terre de liens », le conseil départemental, le conservatoire du littoral et des rivages lacustres, les conservatoires d'espaces naturels, les syndicats de propriétaires, les autres utilisateurs des terres comme les chasseurs...) et d'assurer le relais des territoires au sein des instances en charge des propositions en matière de maîtrise foncière aux échelles départementale et régionale (commission départementale d'orientation agricole (CDOA), commission départementale de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF) et de l'information des institutions décisionnelles (départements, EPF, régions, SAFER) ;
- ◆ de dialoguer avec les acteurs locaux sur l'approche envisagée. L'objectif du dialogue est notamment d'écouter les attentes et préoccupations des acteurs, de construire avec eux l'approche à mettre en œuvre et, si nécessaire, de donner des garanties sur le cadre d'action ;
- ◆ d'affirmer le principe de conserver, dans la mesure du possible, une activité agricole sur les parcelles concernées par une action foncière ;
- ◆ d'organiser une gouvernance foncière, intégrée à la gouvernance générale « captages », ayant pour objectif de définir et mettre en œuvre les actions foncières définies dans le plan d'action permettant d'adapter les pratiques en cours sur le foncier pour préserver la ressource en eau. Elle s'appuie sur un échange, plus ou moins formalisé, entre les différents acteurs concernés (dialogue, animation, cellule foncière, convention, sous-comités de pilotage du plan d'action, charte de gouvernance locale – cf. fiche n°1 « gouvernance et projet territorial »).

## Axe 7.2 : Mobiliser les outils fonciers

Dans le cadre de la gouvernance foncière, **la réflexion doit s'engager sur la mobilisation des différents outils existants, au regard des objectifs poursuivis et des opportunités** (mutations, souhaits des propriétaires et exploitants).

L'acquisition foncière nécessite notamment une réflexion préalable sur l'usage ultérieur des terrains concernés (notamment sur les pratiques agricoles favorables à la qualité de l'eau). Outre le coût d'achat des terres, des coûts inhérents à la gestion des terres peuvent s'avérer nécessaires (gestion et renouvellement des baux, aménagements spécifiques...).

Ces outils fonciers sont complémentaires et de quatre types :

- ◆ **outils de connaissance du foncier** : ils permettent de connaître les usages du foncier et aident à la définition d'actions permettant d'adapter les pratiques en faveur de la protection de la ressource en eau, en évitant notamment l'acquisition foncière ;
- ◆ **outils permettant une adaptation des pratiques** en cours sur le foncier afin qu'elles deviennent compatibles avec la protection de la ressource en eau (suite à acquisition ou en cas de propriété). La finalité de ces outils est d'adapter les pratiques agricoles et autres usages des terres en faveur de la protection de la ressource en eau. Ces outils ne consistent pas en une acquisition, mais en l'intégration de clauses environnementales dans le cadre d'un contrat ou d'un conventionnement. Ils s'adressent notamment à des propriétaires et requièrent l'accord du preneur à bail si celui-ci est déjà en place. Les principaux outils sont :
  - bail rural à clauses environnementales (« baux environnementaux ») (articles L. 411-27 et R. 411-9-11-1 du Code rural et de la pêche maritime) ;
  - conventionnement, contrat entre une collectivité/agence de l'eau/conservatoire et un propriétaire pour adapter les pratiques ;
  - cahier des charges à clauses environnementales, outil mis en place par les SAFER au moment de la rétrocession d'un terrain (articles L. 142-1 et R. 142-1 du Code rural et de la pêche maritime) ;
  - convention de mise à disposition et bail SAFER, outil mis en place par les SAFER en attente d'une rétrocession d'un terrain (article L. 142-4 du Code rural et de la pêche maritime) ;
  - obligation réelle environnementale, outil permettant aux propriétaires fonciers de faire naître sur leur terrain des obligations durables de protection de l'environnement (article L. 132-3 du Code de l'environnement) (cf. focus sur les obligations réelles environnementales).
- ◆ **outils de réorganisation du foncier** : ces outils permettent d'échanger des parcelles ou de restructurer le parcellaire. Ils permettent d'optimiser la localisation des activités agricoles en fonction de la vulnérabilité des terres aux transferts de polluants et sont souvent mobilisés dans l'objectif conjoint de protéger la ressource en eau et d'optimiser le parcellaire agricole des exploitations (rapprochement des parcelles du siège d'exploitation par exemple) :

- échanges parcellaires (échange de propriété entre propriétaires dans ou à proximité de l'aire d'alimentation de captages afin de relocaliser les productions les plus à risque de transfert de polluants en dehors des zones vulnérables aux transferts) ;
  - échanges en jouissance entre fermiers (article L. 411-39 du Code rural et de la pêche maritime) ;
  - aménagement foncier agricole et forestier (AFAF) à l'initiative du département (titre II du livre 1<sup>er</sup> du Code rural et de la pêche maritime).
- ◆ **outils d'acquisition foncière** : les outils d'acquisition foncière permettent l'acquisition du foncier par les personnes publiques en charge du service d'eau potable afin d'en adapter les pratiques pour les rendre compatibles avec les enjeux de protection du captage. Le propriétaire mobilise, après acquisition, un outil permettant un usage du foncier compatible avec la protection de la ressource en eau. Les principaux outils d'acquisition foncière sont :
- acquisition amiable ;
  - acquisition par préemption (cf. focus sur les droits de préemption mobilisable par la collectivité et sur l'intervention de la SAFER) ;
  - création de réserves foncières (achat de foncier hors de l'aire d'alimentation de captages qui servira à des échanges parcellaires) : il est ainsi conseillé de développer le recours aux boucles d'échange (création d'un stock foncier en dehors des aires d'alimentation des captages prioritaires) pour faciliter les mouvements fonciers ;
  - acquisition par expropriation, l'expropriation pour cause d'utilité publique porte atteinte au droit de propriété et donc nécessite une enquête publique. Cet outil permet d'acquérir les terrains dans les périmètres de protection immédiat lorsque la voie amiable n'a pas abouti.

## Focus sur l'intervention de la SAFER

Les SAFER « concourent à la diversité des paysages, à la protection des ressources naturelles et au maintien de la diversité biologique » (article L. 141-1 du Code rural et de la pêche maritime). Elles peuvent donc appuyer les collectivités pour la protection de la ressource en eau.

En application des articles L. 141-5 et R. 141-2 du Code rural et de la pêche maritime, la collectivité peut solliciter l'intervention de la SAFER pour préempter des terrains mis en vente.

Après préemption, la rétrocession est effectuée suivant la procédure précisée aux articles L. 142-1 et R. 142-1 et suivants du Code rural et de la pêche maritime. Elle peut être conditionnée au respect d'un cahier des charges (articles L. 142-1 et R. 142-1), la collectivité peut se porter acquéreur des terrains mais la décision appartient au comité technique de la SAFER.

En l'attente d'une rétrocession, la SAFER peut, en application de l'article L. 142-4 du Code rural et de la pêche maritime, consentir des baux visant à maintenir les biens en état d'utilisation et de production, pour une durée n'excédant pas cinq ans.

Lorsque la collectivité est propriétaire de terrains, elle peut les mettre à disposition de la SAFER en application des articles L. 142-6 et 7 du Code rural et de la pêche maritime, pour une durée de six ans, renouvelable une fois.

Les SAFER peuvent également appuyer les collectivités par la surveillance du marché foncier (dispositif de veille foncière) et la réalisation d'études foncières (permettant à la collectivité ou à son groupement de mieux connaître le contexte foncier et ainsi de définir sa stratégie foncière).

Une convention de partenariat peut être envisagée entre la SAFER et la collectivité pour la mobilisation de ce droit.

Outre l'exercice des droits précités, elle peut porter sur la veille foncière, l'appui à l'élaboration d'une stratégie foncière et les interventions de la SAFER.

## Focus sur les obligations réelles environnementales (ORE)

L'ORE est un nouvel outil juridique, permettant aux propriétaires fonciers de faire naître sur leur terrain des obligations durables de protection de l'environnement : l'obligation réelle environnementale.

Codifiées à l'article L. 132-3 du Code de l'environnement, les ORE sont inscrites dans un contrat au terme duquel le propriétaire d'un bien immobilier met en place une protection environnementale attachée à son bien, pour une durée pouvant aller jusqu'à 99 ans. Dans la mesure où les obligations sont attachées au bien, elles perdurent même en cas de changement de propriétaire. La finalité du contrat doit être le maintien, la conservation, la gestion ou la restauration d'éléments de la biodiversité ou de services écosystémiques.

L'ORE est un dispositif foncier de protection de l'environnement qui présente la particularité d'être contractuel et mobilisable par chaque propriétaire foncier qui souhaite se saisir des problématiques environnementales.

Pour accompagner la mise en place de cet outil, un guide de mise en œuvre des obligations réelles environnementales a été rédigé par le ministère en charge de la Transition écologique.

## Focus sur les droits de préemption mobilisables par la collectivité

La collectivité peut mobiliser trois des droits de préemption institués par le Code de l'urbanisme :

### 1 - le droit de préemption urbain (articles L. 211-1 et suivants du Code de l'urbanisme)

Ce droit de préemption peut être institué par décision de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) compétent en matière de plan local d'urbanisme sur les périmètres rapprochés de protection de captages. Il peut être exercé par la commune sur laquelle se situe le bien, ou par un EPCI auquel elle aura délégué ce bien.

### 2 - le droit de préemption sur les espaces naturels sensibles (articles L. 215-1 et suivants du Code de l'urbanisme)

Une mobilisation éventuelle de l'outil départemental espace naturel sensible (ENS) et de son droit de préemption associé est possible si le département a identifié le territoire comme une zone à enjeux ENS. Le droit de préemption peut être exercé par le département, par le conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, par un établissement public chargé d'un parc national ou d'un parc naturel régional, ou par la commune sur laquelle se situe le bien.

### 3 - le droit de préemption pour la préservation des ressources en eau destinées à la consommation humaine (articles L. 218-1 et suivants du Code de l'urbanisme)

Ce droit de préemption n'est pas mobilisable à ce jour, une modification législative étant nécessaire pour clarifier le régime des biens acquis par préemption. Cette modification est envisagée dans le cadre du projet de loi, dit 4D, relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique.

Ce droit de préemption pourra être institué par arrêté préfectoral, à la demande de la personne publique en charge du service d'eau potable, après avis des communes et EPCI compétents en matière de droit de l'urbanisme, des chambres d'agriculture et des SAFER concernées. Le territoire sur lequel il s'applique sera délimité par arrêté préfectoral, à l'intérieur de l'aire d'alimentation du captage.

Ce droit pourra être exercé, sur des biens immobiliers à usage agricole, sur les biens mobiliers qui leurs sont attachés et sur des terrains nus à vocation agricole. Il primera sur le droit de préemption dont dispose également la SAFER sur ces biens, mais pas sur celui du preneur en place, locataire dans le cadre d'un bail rural.

Les biens acquis seront intégrés dans le domaine privé de la personne publique qui les aura acquis. Ils ne pourront être utilisés qu'en vue d'une exploitation agricole. Celle-ci devra être compatible avec l'objectif de préservation de la ressource en eau.

## **Axe 7.3 : Mettre en œuvre de mesures de compensation pour atteinte à la biodiversité sur les zones de captages**

Dans le cadre de la mise en œuvre de mesures de compensation écologique par un maître d'ouvrage ou un opérateur de compensation pour l'atteinte à la ressource en eau en raison de travaux, **il est recommandé, lorsque le contexte local le permet (distance, enjeux), de localiser ces mesures dans les aires d'alimentation de captages afin de combiner la compensation aux atteintes à la biodiversité, la protection des ressources en eau et, dans la mesure du possible, le maintien d'une exploitation agricole des terres.**

### **L'appui des services de l'État**

#### **Gouvernance supra-locale**

Les services de l'État, agences et offices de l'eau peuvent engager des actions supra-locales (à l'échelle de bassin, régionale, départementale par exemple) afin de faciliter la mobilisation des outils fonciers dans les territoires.

Des échanges doivent être engagés avec les SAFER, les agences et offices de l'eau, les représentants des services d'eau potable et éventuellement d'autres acteurs concernés (régions, départements, conservatoires...), sur la mobilisation des outils fonciers, les interventions possibles des agences et offices de l'eau et la mise à disposition de données ou la réalisation d'études conjointes. La signature de conventions peut être envisagée avec ces différents acteurs.

#### **Coordination entre services de l'État, agences de l'eau et SAFER**

Il est attendu une coordination entre les différents services de l'État et les agences et office de l'eau sur la prise en compte des enjeux de protection de la ressource en eau dans le travail avec la SAFER. Il est en effet nécessaire que les services participant aux comités techniques des SAFER (services des DDT(M) et DAAF) soient informés des zones à enjeux ; mais aussi, que des échanges d'information entre les services en charge de l'environnement et les services en charge de l'agriculture permettent d'identifier les éventuels dossiers à enjeux, et qu'une position de l'État puisse être arrêtée en amont du comité technique et portée par les services participants.

## Ressources bibliographiques

- ◆ « *Élaborer une stratégie d'intervention foncière : appui à la mise en œuvre des projets de reconquête du fonctionnement des milieux aquatiques et humides et/ou des ressources souterraines* », agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse, novembre 2018 :  
[https://www.eaurmc.fr/jcms/pro\\_94044/fr/guide-elaborer-une-strategie-d-intervention-fonciere-2018](https://www.eaurmc.fr/jcms/pro_94044/fr/guide-elaborer-une-strategie-d-intervention-fonciere-2018)
- ◆ « *Agir sur le foncier agricole : un rôle essentiel pour les collectivités locales* », Terres de Liens, décembre 2018 :  
<https://terredeliens.org/Guide-Agir-sur-le-foncier-agricole-un-role-essentiel-pour-les-collectivites-locales.html>
- ◆ « *Stratégies foncières locales et mobilisation des outils fonciers en faveur de la biodiversité – guide méthodologique* », Cerema, mars 2013 :  
[http://outil2amenagement.cerema.fr/IMG/pdf/guide\\_methodologique\\_mars\\_2013\\_cle7695c1.pdf](http://outil2amenagement.cerema.fr/IMG/pdf/guide_methodologique_mars_2013_cle7695c1.pdf)
- ◆ « *Le bail rural à clauses environnementales* », office national de la chasse et de la faune sauvage, septembre 2017.
- ◆ « *Obligation réelle environnementale (ORE) – fiches de synthèse* », ministère de la Transition écologique et solidaire, juin 2018 :  
<https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/obligation-reelle-environnementale>



**Coordination : Ministère de la Transition écologique**  
Direction générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature  
Direction de l'Eau et de la Biodiversité  
Bureau de la lutte contre les pollutions domestiques et industrielles  
92055 La Défense cédex