

CONSEIL D'ADMINISTRATION

Séance plénière du 11 décembre 2018

Délibération n° 2018 - 148

**PLAN D'ORIENTATION SUITE À L'ÉVALUATION
DE LA POLITIQUE FONCIÈRE DE L'AGENCE DE L'EAU**

Le conseil d'administration de l'agence de l'eau Loire-Bretagne délibérant valablement,

- vu le code de l'environnement, livre deuxième, titre I, chapitre III (partie législative)
- vu le code de l'environnement, livre deuxième, titre I, chapitre III, section 3, sous-section 2 (partie réglementaire)
- vu la délibération n°2016-311 du 8 novembre 2016 portant adoption du plan pluriannuel d'évaluation des politiques publiques 2017-2019
- vu l'avis favorable de la commission Évaluation de la politique d'intervention réunie le 7 novembre 2018

DÉCIDE :

Article unique

D'approuver le plan d'orientation à mettre en œuvre à la suite des conclusions de l'évaluation de la « politique foncière ».

Le Directeur général
de l'agence de l'eau Loire-Bretagne

SIGNÉ

Martin GUTTON

La Présidente
du conseil d'administration Loire-Bretagne

SIGNÉ

Marie-Hélène AUBERT

ANNEXE
Présentation du PLAN D'ORIENTATION
à mettre en œuvre à la suite des conclusions
de l'évaluation de la politique foncière

La première partie du document présente un tableau synthétique des orientations proposées. Pour chaque orientation, il est précisé en colonne :

- le lien entre l'orientation et les recommandations formulées par le comité de pilotage (application directe de la recommandation ou modulation de la recommandation) ;
- les échéances de mise en œuvre.

La deuxième partie du document présente le détail de chaque orientation. Les constats formulés lors de l'évaluation sont systématiquement rappelés, puis l'action proposée pour apporter une réponse aux constats est présentée.

PREMIÈRE PARTIE : PLAN D'ORIENTATION – synthèse

Le plan comporte quatre orientations :

Orientation proposée	Lien avec les recommandations de l'évaluation	Échéance de mise en œuvre
<i>Orientation 1 - Poursuivre l'aide à la maîtrise foncière pour sécuriser sur le long terme les usages des sols répondant aux objectifs environnementaux</i>	Recommandé par l'évaluation - Réaffirmer l'objectif de maîtrise durable d'usages des sols au service des objectifs thématiques de l'agence (R2)	01/01/2019
<i>Orientation 2 - Intégrer la « politique foncière » au sein de la politique territoriale de l'agence (via le contrat territorial)</i>	Modulation de la recommandation - Confirmer le lien entre « politique foncière » et politique territoriale de l'agence en attachant en priorité son bénéfice à l'existence d'un contrat territorial (R3)	01/06/2019
<i>Orientation 3 - Étudier la possibilité de mobiliser différents outils de maîtrise foncière en lien avec la stratégie foncière développée dans les territoires</i>	Recommandé par l'évaluation – Diversifier les outils de maîtrise foncière soutenus par l'agence en cohérence avec les principales logiques d'intervention observées (R4)	31/12/2019
<i>Orientation 4 - Dresser des conditions d'application favorables pour la mise en œuvre de cette «politique»</i>	Recommandé par l'évaluation - Dresser des conditions d'application favorables pour la mise en œuvre de cette «politique» (R5)	
Orientation 4.1. - Engager les relations avec les opérateurs fonciers au service des projets de maîtrise foncière	Recommandé par l'évaluation - R5	Au cours du 11 ^e programme
Orientation 4.2. - Développer les relations et la complémentarité d'intervention avec d'autres porteurs de politique publique	Recommandé par l'évaluation - R5	31/12/2021
Orientation 4.3. - Promouvoir la politique foncière en interne.	Recommandé par l'évaluation - R5	31/12/2019 et à conforter tout au long du 11 ^e programme

DEUXIÈME PARTIE : PLAN D'ORIENTATION – présentation détaillée

NB : la fiche action du 11^e programme « Adapter et pérenniser l'usage des terres par la maîtrise foncière », validée par le conseil d'administration du 30 octobre 2018, est rédigée à partir des éléments de bilan issus de la première phase de l'évaluation. Elle ne tient pas compte des recommandations finales traduites dans ce plan d'orientation. Toutefois, il a bien été présenté aux administrateurs que cette fiche action sera affinée selon les orientations retenues. Celles-ci n'amènent pas de modification du document de cadrage.

Orientation 1 - Poursuivre l'aide à la maîtrise foncière pour sécuriser sur le long terme les usages des sols répondant aux objectifs environnementaux

L'évaluation constate que la maîtrise foncière a une plus-value par rapport aux autres opérations aidées par l'agence : elle permet d'assurer un contrôle durable de l'usage des sols notamment en cas d'acquisition foncière définitive ; elle a un impact politique incontestable en traduisant un engagement pérenne des maîtres d'ouvrage en faveur de la qualité de l'eau et des milieux.

L'évaluation constate que la maîtrise foncière a des effets positifs sur la qualité de l'eau et des milieux à long terme, même si ceux-ci sont difficilement mesurables. En ce qui concerne les zones humides, il est difficile de caractériser l'impact de leurs multifonctionnalités sur la qualité de l'eau. En revanche, des impacts en matière de préservation de la biodiversité sont renseignés. En ce qui concerne les aires d'alimentation de captages, des améliorations sont constatées sur la qualité de l'eau : les acquisitions foncières en supprimant la pression d'un usage agricole apparaissent comme la manière la plus efficace pour réduire la vulnérabilité de la ressource. En ce qui concerne les cours d'eau, la maîtrise foncière a permis de faciliter et d'accélérer la mise en œuvre des actions de restauration ou de recréation d'espace de mobilité qui suscitaient parfois des résistances importantes des propriétaires concernés. L'agence n'a pas fait d'acquisition en propre de zones humides, comme le permet la loi Grenelle 2. Elle a fait le choix, à travers ses modalités d'intervention, de soutenir des maîtres d'ouvrages.

L'évaluation recommande en conséquence de réaffirmer l'objectif de maîtrise durable des usages des sols au service des objectifs thématiques de l'agence.

Le conseil d'administration invite l'agence de l'eau à poursuivre l'aide à la maîtrise foncière pour sécuriser sur le long terme les usages des sols répondant aux objectifs environnementaux.

Dans ce cadre, l'agence pourrait :

- renforcer la lisibilité de l'objectif de maîtrise des usages en faveur de l'atteinte des objectifs de protection de la ressource en eau et de restauration des milieux aquatiques,
- renforcer dans les modalités d'intervention le caractère durable en termes d'usage des sols et la sécurisation du statut foncier des parcelles acquises.

Orientation 2 - Intégrer la « politique foncière » au sein de la politique territoriale de l'agence (via le contrat territorial)

L'évaluation rappelle que les aides à la maîtrise foncière, bien que résultant d'une injonction du Grenelle de l'environnement, ont été intégrées dans le programme de l'agence à l'intérieur de cadres d'intervention (contrat territorial ou convention de gestion durable)¹.

L'évaluation constate que le cadre du contrat territorial permet de s'assurer de la pertinence des projets financés. La conditionnalité de l'aide à l'existence d'un contrat est globalement acceptée par les maîtres d'ouvrage. De plus, ce cadre permet d'articuler la maîtrise foncière avec des aides en amont (animation, veille, études) et en aval (travaux, gestion des terres). Cette articulation s'est avérée judicieuse pour faire émerger des projets et s'assurer ensuite d'usage des sols cohérents avec les objectifs poursuivis.

L'évaluation constate que certains acteurs disposent de stratégies foncières reconnues dans des cadres d'intervention cohérents à des échelles de territoire différentes du bassin versant.

¹ Sauf l'acquisition de zones humides conditionnée à l'existence d'un plan de gestion.

L'évaluation recommande de confirmer le lien entre « politique foncière » et politique territoriale de l'agence en attachant en priorité son bénéfice à l'existence d'un contrat territorial. Pour les territoires non couverts par un contrat territorial, l'évaluation propose de maintenir la convention de gestion durable ou de recourir à un outil comparable permettant de sécuriser le devenir des terrains acquis. Elle recommande également de s'appuyer sur les Sage pour aborder la définition de la stratégie d'un territoire.

Le conseil d'administration propose de moduler cette recommandation.

En effet, les travaux d'élaboration du 11^e programme ont déjà acté la suppression de la convention de gestion durable et affirmé la conditionnalité liée à la mise en œuvre d'un contrat territorial.

Le conseil d'administration invite en conséquence l'agence de l'eau à accompagner l'intégration de la « politique foncière » au sein de la politique territoriale de l'agence au travers du contrat territorial.

Dans ce cadre, l'agence pourrait :

- accompagner les maîtres d'ouvrage de contrats territoriaux dans l'élaboration d'une stratégie foncière sur leur territoire (les travaux d'élaboration du 11^e programme ont déjà acté ce point),
- inviter les commissions locales de l'eau (CLE) à réfléchir à une stratégie foncière à l'échelle du Sage et à la mobilisation des maîtres d'ouvrages sur leurs territoires,
- conforter le soutien à l'animation, à la veille foncière et aux études stratégiques préalables,
- proposer des évolutions futures des modalités pour tenir compte des éléments issus de l'évaluation et du cadre de la politique territoriale validée au 11^e programme.

Orientation 3 - Étudier la possibilité de mobiliser différents outils de maîtrise foncière en lien avec la stratégie foncière développée dans les territoires

L'évaluation rappelle que les aides à la maîtrise foncière, historiquement construites pour répondre à l'objectif du Grenelle de l'environnement de préservation des zones humides, ont été élargies au 10^e programme à d'autres thématiques (cours d'eau, aires d'alimentation de captages, bassins algues vertes, retrait stratégique du trait de côte).

L'évaluation constate que cet élargissement n'a pas fait l'objet d'une réflexion de l'agence sur l'adaptation des outils de maîtrise foncière aux problématiques différentes de gestion des milieux humides, d'amélioration de la qualité de l'eau ou de restauration physique des cours d'eau. Ainsi la « politique foncière » de l'agence s'est principalement traduite par un accompagnement direct à l'acquisition de zones humides. Le manque de diversité des outils proposés ne répond pas aux enjeux et besoins spécifiques des différentes thématiques d'intervention.

L'évaluation constate également que les aides à la maîtrise foncière ont touché un nombre limité de bénéficiaires, disposant déjà d'expérience en matière de foncier et offrant des garanties de long terme quant à la destination des terrains acquis. Une diversification des outils permettra notamment de toucher les collectivités territoriales qui sont déjà des interlocuteurs gestionnaires de captages et qui vont le devenir pour les cours d'eau et les milieux humides dans le cadre de la Gemapi.

L'évaluation recommande en conséquence de diversifier les outils de maîtrise foncière et de réfléchir à la mise en œuvre de trois types d'outils qui sont complémentaires :

- l'acquisition foncière définitive : un outil aux effets durables en matière de changement des usages mais sujet à certaines résistances d'ordre culturelles ou politiques,
- les outils de maîtrise foncière destinés à maîtriser les usages du sol sans appropriation reposant sur un consentement des parties (servitudes, conventionnement, baux environnementaux, etc.). Leur objectif est de mettre en place de manière volontaire des usages, des pratiques cohérentes avec des objectifs de reconquête ou de préservation de la qualité des eaux/des milieux aquatiques,
- l'acquisition temporaire en vue d'amorcer et de fluidifier des échanges dans le cadre de la restructuration foncière d'exploitations agricoles ou de créer une réserve destinée à dédommager des propriétaires ou exploitants de terres qui leur sont soustraites.

Le conseil d'administration invite l'agence de l'eau à étudier la possibilité de mobiliser différents outils de maîtrise foncière en lien avec la stratégie foncière développée dans les territoires.

Dans ce cadre, l'agence pourrait :

- mener une réflexion stratégique sur les contours de la « politique foncière » (les outils complémentaires à l'acquisition, la possibilité d'élargir la maîtrise foncière à des enjeux de continuité écologique), en s'appuyant notamment sur les politiques définies par les autres agences de l'eau,
- réfléchir à la possibilité de mutualiser les outils de veille foncière à l'échelle d'un territoire pour permettre aux différents acteurs fonciers (agricole, urbanisme, environnement...) de croiser leurs points de vue,
- proposer des évolutions des modalités pour tenir compte des éléments issus de la réflexion sur les différents outils mobilisables.

Orientation 4 - Dresser des conditions d'application favorables pour la mise en œuvre de cette « politique »

Orientation 4.1. - Engager les relations avec les opérateurs fonciers au service des projets de maîtrise foncière

L'évaluation constate qu'en matière de relations avec les opérateurs fonciers, l'agence a passé un partenariat triennal avec les dix Safer du bassin Loire-Bretagne et les chambres d'agriculture correspondant. Ce partenariat n'a pas eu la portée opérationnelle escomptée et n'a pas fait l'objet d'un renouvellement.

L'évaluation recommande de reconsidérer globalement le partenariat avec les opérateurs fonciers. En envisageant un partenariat élargi avec les structures engagées sur le foncier localement ; par exemple, les établissements publics fonciers, acteurs associatifs et fondations impliqués sur le foncier afin de le rendre plus opérationnel et d'apporter aux maîtres d'ouvrage des ressources techniques supplémentaires.

Le conseil d'administration invite l'agence de l'eau à engager les relations avec les opérateurs fonciers au service des projets de maîtrise foncière.

Dans ce cadre, l'agence pourrait :

- favoriser les échanges entre les maîtres d'ouvrage locaux et les structures d'appui technique sur le thème du foncier en développant le partenariat avec ces dernières.

Orientation 4.2. - Développer les relations et la complémentarité d'intervention avec d'autres porteurs de politique publique

L'évaluation constate qu'à l'échelle du bassin Loire-Bretagne, les disparités d'intervention des autres porteurs de politiques publiques intervenant sur la maîtrise foncière (Région et Département) rendent difficile un repérage clair des aides mobilisables.

L'évaluation recommande dans un contexte de contrainte budgétaire de rechercher des coopérations et des complémentarités de financements avec les Régions et les Départements

Le conseil d'administration invite l'agence de l'eau à développer les relations et la complémentarité d'intervention avec d'autres porteurs de politique publique.

Dans ce cadre, l'agence pourrait :

- repérer les collectivités compétentes et impliquées financièrement sur ce champ à l'échelle du bassin et les possibilités de partenariat,
- réfléchir à une coopération avec les politiques départementales disposant de compétence au titre de leur politique Espaces naturels sensibles et de l'aménagement de l'espace rural,

- réfléchir à une coopération avec les politiques régionales disposant de compétence au titre des réserves naturelles régionales, des projets « trames vertes et bleues », et de la gestion des fonds européens (Feader et Feder),
- Mobiliser les conventions de partenariat avec les grandes collectivités pour mettre en œuvre cette coopération.

Orientation 4.3. - Promouvoir la politique foncière en interne

L'évaluation constate également un déficit de promotion et d'accompagnement de l'agence sur la maîtrise foncière. Une large majorité des maîtres d'ouvrage intervenant sur la gestion de l'eau et des milieux aquatiques jugent la maîtrise foncière comme une approche complexe sur un plan politique et technique. Les chargés d'intervention de l'agence partagent cette perception de la complexité des outils fonciers.

L'évaluation recommande à l'agence d'investir sur les aspects méthodologiques (formation, boîte à outils, journées d'échange,...) en réponse aux besoins internes.

Le conseil d'administration invite l'agence de l'eau à promouvoir la politique foncière en interne.

Dans ce cadre, l'agence pourrait :

- mutualiser les travaux avec les autres agences de l'eau de production de documents pédagogiques pour communiquer sur les outils fonciers existants,
- développer les compétences des instructeurs pour accompagner au mieux les maîtres d'ouvrage dès l'élaboration d'une stratégie foncière sur leur territoire.