



*Établissement public du ministère
chargé du développement durable*

Rapport définitif

Évaluation de la politique foncière de l'agence de l'eau Loire-Bretagne

Rapport d'évaluation

Contrechamp – Acer campestre

Septembre 2018

**contre
champ**



L'agence de l'eau Loire-Bretagne est engagée dans une démarche d'évaluation de son programme d'intervention au sens de l'évaluation des politiques publiques. Cette démarche est pilotée par la commission « évaluation de la politique d'intervention » du conseil d'administration. Les travaux de cette commission permettent au conseil d'administration de définir un plan pluriannuel d'évaluation et de préciser les objectifs et le champ des évaluations planifiées.

Le suivi de la réalisation de chaque évaluation est confié à un comité de pilotage spécifique, rassemblant des acteurs locaux. La réalisation de l'évaluation est confiée à des bureaux d'études extérieurs spécialistes de l'évaluation des politiques publiques.

Le comité de pilotage est responsable de la rédaction des recommandations à destination du conseil d'administration de l'agence. Les bureaux d'études sont responsables des analyses évaluatives, de la rédaction des conclusions et de l'animation du comité de pilotage pour formuler les recommandations.

Les analyses et les conclusions développées dans ce rapport sont formulées sous la responsabilité de ses auteurs. Elles ne constituent pas une position officielle de l'agence de l'eau Loire-Bretagne.

Le rapport d'évaluation et sa synthèse sont disponibles sur le site Internet de l'agence de l'eau :

<https://agence.eau-loire-bretagne.fr/home/agence-de-leau/politique-devaluation-de-lagence.html>

Liste des membres du comité de pilotage évaluation politique foncière

Président du Comité de pilotage :

M. Nicolas-Gérard CAMPHUIS, Directeur de la délégation Centre-Loire, agence de l'eau Loire-Bretagne

Représentant de la Commission Évaluation :

Mme Anne BOUYGARD (Etablissements publics de l'Etat - ARS Centre-Val de Loire), représentée par Mme Françoise MORAGUEZ

Représentant de l'Etat :

M. Jean-Baptiste DAUPHIN, Chargé de mission à la délégation de bassin, DREAL Centre-Val de Loire

Représentant des maîtres d'ouvrage

M. François BEAUPERE, en charge du foncier et Président de la commission Territoire, chambre Régionale d'agriculture Pays de la Loire

M. Frédéric BRETON, directeur du Conservatoire d'espaces naturels Centre-Val de Loire

M. Jérôme GUEVEL, délégué adjoint Centre Atlantique du Conservatoire du littoral

M. Franck JUBERT, chargé de mission Pays de Saint-Brieuc

Mme Lucile MAZEAU, animatrice du Sage Allier aval

Représentants de l'agence de l'eau Loire-Bretagne :

Mme Florence BARRE, chargée d'intervention spécialisée milieux aquatiques, pollutions diffuses, délégation Poitou-Limousin

M. Patrick LUNEAU, chargé d'intervention spécialisé projet de territoire, délégation Armorique

Secrétariat technique de l'évaluation :

Mme Vanessa PROCHASSON, chargée de mission « Plan Loire, maîtrises d'ouvrage et foncier », Direction des politiques d'intervention

Mme Laure VALETTE, cheffe de projet évaluation des politiques publiques, Direction de l'évaluation et de la planification.

Evaluation réalisée de mars à septembre 2018

Prestataires : Contrechamp (Jean-Baptiste Chemery, Pierre Fillatre) et Acer campestre (Sabine Laval)

Avant-Propos

L'agence de l'eau apporte une aide à la maîtrise foncière afin de favoriser une meilleure gestion des usages et de maintenir ou de restaurer la qualité de l'eau et des milieux pour des territoires ciblés : les captages prioritaires, les bassins algues vertes, les zones humides, de conserver un espace de mobilité pour le cours d'eau, et de contribuer à la gestion du recul stratégique du trait de côte. Le montant global des aides attribuées à la maîtrise foncière au 9^e et au 10^e programme est de l'ordre de 20 millions d'euros, soit 0,4 % des aides cumulées de ces deux programmes sur 12 ans.

Le conseil d'administration, qui débat régulièrement des dossiers individuels qui lui sont présentés sur cette thématique, a inscrit l'évaluation de la politique foncière de l'agence dans le plan pluriannuel d'évaluation 2017-2019. Pour disposer des conclusions pour élaborer le 11^e programme, il a décidé de conduire une évaluation courte, ciblée sur deux questions évaluatives portant sur l'efficacité de la maîtrise foncière et sur celle de la mise en œuvre de la politique foncière.

L'évaluation s'est déroulée en six mois et le comité de pilotage a fait le choix d'une méthode d'évaluation avec des études de cas simplifiées reposant essentiellement sur des entretiens. En complément, les acteurs locaux ont été largement consultés avec l'organisation de six ateliers territoriaux, d'une enquête en ligne, d'un atelier avec les chargés d'intervention de l'agence et d'un atelier de parangonnage inter-agence. Au total ce sont près de 250 personnes qui ont été interrogées par les bureaux d'études.

Le comité de pilotage a travaillé à la fois sur les outils fonciers existants, sur l'existence d'une véritable politique ou stratégie foncière de l'agence, sur les garanties de la destination des parcelles acquises sur le long terme, et sur les acteurs à mobiliser sur le territoire. Il s'est attaché à ce que cette évaluation puisse orienter concrètement la politique de l'agence de l'eau en tenant compte du contexte budgétaire contraint de l'agence de l'eau pour le 11^e programme. S'étant réuni trois fois en six mois, il a abouti à un ensemble de recommandations visant à poursuivre les aides de l'agence à la maîtrise foncière tout en approfondissant la réflexion sur la diversification des outils fonciers, sur l'inaliénabilité de l'acquisition et sur le renforcement des compétences en interne.

Je remercie l'ensemble des personnes qui se sont impliquées dans ce travail, et en particulier les membres du comité de pilotage qui ont su partager leurs expériences très concrètes de terrain et prendre la hauteur nécessaire pour aboutir à des recommandations à la fois pragmatiques et stratégiques.

Nicolas-Gérard CAMPHUIS
Directeur de la délégation Centre-Loire

Sommaire

1. PRESENTATION DE LA POLITIQUE EVALUEE	4
1.1. LOGIQUE GENERALE DE LA POLITIQUE FONCIERE DE L'AGENCE DE L'EAU	4
1.2. LES MODALITES DE LA POLITIQUE D'INTERVENTION	6
2. REFERENTIEL ET METHODOLOGIE D'EVALUATION.....	10
2.1. OBJECTIFS ET CHAMPS DE L'EVALUATION.....	10
2.2. EXAMEN ET DECLINAISON DU QUESTIONNEMENT EVALUATIF	10
2.3. OUTILS ET TERRAINS D'INVESTIGATION.....	13
3. ÉMERGENCE ET DÉVELOPPEMENT DE LA LOGIQUE D'INTERVENTION	15
3.1. LE POIDS HISTORIQUE DES ZONES HUMIDES ET DU GRENELLE DE L'ENVIRONNEMENT	15
3.2. LA LECTURE OPERATIONNELLE EFFECTUEE PAR L'AGENCE DE L'EAU.....	15
3.3. LA PRIORITE ACCORDEE A L'ACQUISITION DEFINITIVE.....	16
3.4. DES EXTENSIONS THEMATIQUES SANS CONSEQUENCE NOTABLE SUR LES MODALITES D'AIDE DE L'AGENCE.....	17
3.5. UNE STRATEGIE ARTICULANT UNE APPROCHE SE REFERANT A DES CADRES POLITIQUES LARGES ET DES OUTILS OPERATIONNELS PEU DIFFERENCIES	18
4. BILAN DE LA POLITIQUE FONCIERE	21
4.1. UNE POLITIQUE EMERGENTE MARQUEE PAR UNE EVOLUTION SENSIBLE MAIS MESUREE.....	21
4.2. DES DISPARITES ENTRE LIGNES DE PROGRAMME.....	21
4.3. LE POIDS DE L'ACQUISITION	22
4.4. QUELQUES BENEFICIAIRES MAJEURS, ACCOMPAGNES D'UNE COHORTE DE COLLECTIVITES.....	23
4.5. A PROPOS DES PARCELLES ACQUISES.....	26
4.6. DES DIFFERENCES ASSEZ PEU MARQUEES ENTRE DELEGATIONS DE L'AGENCE	29
4.7. DES EFFETS PROPRES ET DES IMPACTS DIFFICILES A CARACTERISER, HORMIS SUR UN PLAN POLITIQUE	31
5. REGARDS CROISES DES ACTEURS SUR LA POLITIQUE FONCIERE.....	35
5.1. UNE INTERVENTION DE L'AGENCE GLOBALEMENT APPRECIEE	35
5.2. UNE CONDITIONNALITE ACCEPTEE AU PRIX D'UNE CERTAINE SOUPLESSE.....	38
5.3. UNE ARTICULATION STRATEGIQUE GLOBALEMENT INTEGREE.....	40
5.4. DES PARTENARIATS STRUCTURANTS PLUS OU MOINS ETABLIS.....	42
5.5. A L'ECOUTE DES AUTRES AGENCES	44
6. CINQ DIMENSIONS DETERMINANT LES LOGIQUES D'INTERVENTION FONCIERE	46
6.1. LA DIMENSION CULTURELLE	46
6.2. LA DIMENSION POLITIQUE	48
6.3. LA DIMENSION ECONOMIQUE	48
6.4. LA DIMENSION TECHNIQUE ET JURIDIQUE	49
6.5. LA DIMENSION STRATEGIQUE	49
6.6. DIFFERENTES LOGIQUES D'INTERVENTION ASSOCIEES A DIFFERENTES MODALITES DE MAITRISE FONCIERE.....	51

7. REPONSE AU QUESTIONNEMENT EVALUATIF.....	54
7.1. LA PERTINENCE DE LA POLITIQUE FONCIERE.....	55
7.2. L’EFFECTIVITE ET L’EFFICACITE DE LA POLITIQUE FONCIERE.....	57
7.3. LA COHERENCE INTERNE DE LA POLITIQUE FONCIERE	61
7.4. LA COHERENCE EXTERNE DE LA POLITIQUE FONCIERE.....	65
7.5. LA PLUS-VALUE DE LA POLITIQUE FONCIERE AU REGARD DES PRINCIPALES POLITIQUES THEMATIQUES CONCERNEES.....	67
8. RECOMMANDATIONS.....	71
8.1. RECOMMANDATION 1 : POURSUIVRE ET AFFINER L’INTERVENTION DE L’AGENCE EN TERMES DE « POLITIQUE FONCIERE »	71
8.2. RECOMMANDATION 2 : REAFFIRMER L’OBJECTIF DE MAITRISE DURABLE D’USAGES DES SOLS AU SERVICE DES OBJECTIFS THEMATIQUES DE L’AGENCE	73
8.3. RECOMMANDATION 3 : CONFIRMER LE LIEN ENTRE « POLITIQUE FONCIERE » ET POLITIQUE TERRITORIALE DE L’AGENCE EN ATTACHANT EN PRIORITE SON BENEFICE A L’EXISTENCE D’UN CONTRAT TERRITORIAL	74
8.4. RECOMMANDATION 4 : DIVERSIFIER LES OUTILS DE MAITRISE FONCIERE SOUTENUS PAR L’AGENCE EN COHERENCE AVEC LES PRINCIPALES LOGIQUES D’INTERVENTION OBSERVEES	76
8.5. RECOMMANDATION 5 : DRESSER DES CONDITIONS D’APPLICATION FAVORABLES POUR LA MISE EN ŒUVRE DE CETTE «POLITIQUE»	76
Recommandation 5.1 : Assurer opérationnellement la sécurisation du statut foncier des parcelles acquises.....	77
Recommandation 5.2 : Engager les relations avec les opérateurs fonciers disposant de prérogatives réglementaires .	78
Recommandation 5.3 : Développer les relations et la complémentarité d’intervention avec d’autres porteurs de politiques publiques	81
Recommandation 5.4 : Investir le champ des méthodes en réponse aux besoins externes et internes.....	81
ANNEXES.....	83
ÉCLAIRAGE SUR LES THEMATIQUES CONCERNEES PAR LA MAITRISE FONCIERE AU 10 ^E PROGRAMME	83
ÉCLAIRAGE SUR LES OUTILS FONCIERS	84
LISTE DES PERSONNES CONSULTEES	87
GLOSSAIRE.....	89

Établissement public de l'État à caractère administratif, l'agence de l'eau Loire Bretagne est chargée d'apporter aux élus et aux usagers du bassin Loire-Bretagne, en collaboration avec les services de l'État, une vue d'ensemble des problèmes de l'eau et les moyens financiers qui leur permettent d'entreprendre une politique cohérente pour :

- lutter contre les pollutions,
- gérer la ressource en eau,
- préserver les milieux aquatiques.

Elle inscrit son intervention dans le cadre de programmes pluriannuels, qui répondent eux-mêmes aux objectifs prioritaires définis par le comité de bassin, instance accueillant des représentants de l'ensemble des acteurs de la gestion de l'eau (collectivités, usagers, État). Cette politique est fondée sur la prise en compte conjointe des besoins quantitatifs et qualitatifs des usagers de l'eau et du milieu naturel, mais aussi des capacités financières des partenaires. Elle est financée par un système de redevances prélevées auprès des usagers, suivant les pressions qu'ils exercent sur l'eau et les milieux, tant en termes de prélèvements que de rejets.

L'agence de l'eau Loire-Bretagne s'est engagée depuis 2007 dans **une démarche d'évaluation de son programme d'intervention au sens de l'évaluation des politiques publiques**, avec pour objectif d'améliorer la pertinence, la cohérence, l'efficacité et l'efficience de ses interventions. Cette vocation instrumentale affirmée explique notamment que chaque évaluation doit aboutir à des recommandations stratégiques et/ou opérationnelles, destinées à alimenter les suites à donner à la politique. La présente étude s'inscrit clairement dans cette logique, en vue de la définition du futur programme d'intervention de l'agence.

1. PRESENTATION DE LA POLITIQUE EVALUEE

1.1. Logique générale de la politique foncière de l'agence de l'eau

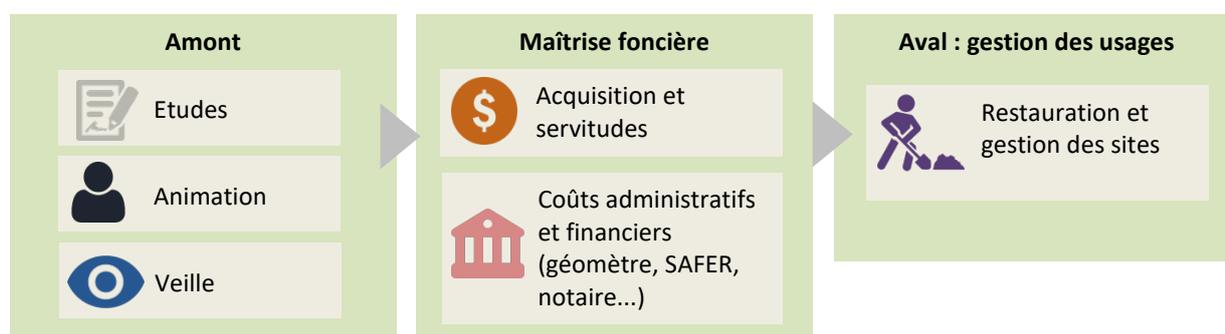
De manière générale, l'atteinte des objectifs poursuivis par le comité de bassin, relayée dans le programme d'intervention de l'agence de l'eau recouvre des **enjeux de maîtrise pérenne des usages du sol affectant la qualité de l'eau et des milieux sur des territoires spécifiques**.

La principale **spécificité de cette politique** est de s'appliquer à différents volets thématiques d'intervention de l'agence, qu'il s'agisse de préservation des zones humides, de conservation d'un espace de mobilité des cours d'eau, de lutte contre les pollutions diffuses sur les captages prioritaires et sur les bassins algues vertes, de gestion du recul stratégique du trait de côte. Sauf exception pour certaines zones humides, les aides sont accordées à des territoires marqués par ce type « d'enjeux spécifiques » et incarnés dans des contrats territoriaux soutenus par l'agence. Ce choix est censé assurer la cohérence des actions soutenues à ce titre.

La maîtrise des usages appelle généralement **des mesures spécifiques permettant la maîtrise foncière de ces espaces** le plus souvent occupés par l'agriculture. Celles-ci sont généralement mises en œuvre par des collectivités gestionnaires avec l'appui de l'agence de l'eau. Il s'agit d'aides financières recouvrant :

- **En amont de la maîtrise foncière**, des **études** stratégiques, des actions d'**animation** et de **veille** foncière de terrain,

- **La maîtrise foncière**, renvoyant principalement au soutien à l'**acquisition foncière définitive de terrains** par des collectivités ou des associations et plus exceptionnellement à d'autres modes d'intervention (**indemnisations** pour la mise en place de **servitudes définitives** sur des terrains privés, soutien à l'acquisition foncière temporaire dans le cadre de réserves foncières...). Il peut aussi s'agir d'accompagner des maîtres d'ouvrage, via notamment le financement d'avances remboursables ou de frais de garde à des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER), permettant de disposer d'une souplesse et d'une réactivité accrue en termes d'acquisition,
- **En aval de cette maîtrise**, des **travaux** de restauration et des actions de mise en **gestion de terrains acquis**, ainsi que le suivi et l'évaluation de cette gestion. Cependant, ces financements renvoient aux différents volets thématiques de la politique de l'agence et ne sont pas directement reliés à la politique foncière elle-même.



Les objets de l'appui financier de la politique foncière de l'agence de l'eau Loire Bretagne

Politique à part entière ou non ?

L'agence de l'eau considère son intervention sur le domaine foncier comme une politique à part entière au sens où elle développe ses propres objectifs et articule différents moyens complémentaires. Cette politique vise à apporter une réponse à l'enjeu de maîtrise pérenne des usages au travers de modalités d'intervention spécifiques.

Cependant, cette politique peut être considérée comme étant de second ordre, mobilisée comme un moyen au service de politiques thématiques auxquelles l'agence accorde un affichage prioritaire (milieux, ressources...). S'y ajoute qu'il s'agit d'une politique modeste d'un point de vue financier puisque l'ensemble des dossiers financés à ce titre (respectivement 121 et 320 au 9^e et 10^e programmes) représentent un montant total de l'ordre de 20 millions d'euros (2007/2017), dont 2 millions d'avances remboursables constituant des dépenses temporaires. Pour mémoire, les deux programmes concernés atteignent un montant cumulé de l'ordre de 4,5 milliards d'euros¹ : la politique foncière ne pèse que 0,4 % des aides allouées au titre de ces deux programmes.

¹ Pour éviter toute confusion, l'agence de l'eau apporte par ailleurs et depuis plusieurs décennies un appui à l'**acquisition des périmètres de protection de captages d'eau potable**. Cet appui s'inscrit dans un contexte réglementaire strict, ces acquisitions ayant été rendues obligatoires pour ces périmètres de protection immédiats (PPI) d'abord pour tout nouveau captage (loi sur l'eau de 1964), puis pour tout captage existant (loi sur l'eau de 1992). Certaines zones vulnérables situées dans les périmètres rapprochés (PPR) peuvent être concernées par ce type d'aides. Au total, sur la période 2007/2017, l'agence a aussi consacré de l'ordre de 20 millions d'euros à ces aides. Elle peut aussi apporter un soutien à l'**acquisition de terrains nécessaires à la création d'ouvrages d'assainissement**, tels que des stations d'épuration ou des lagunages. Ces appuis ne sont pas concernés par cette évaluation.

1.2. Les modalités de la politique d'intervention

Cette partie synthétique se fonde sur l'analyse des documents-cadres des 9^e et 10^e programmes d'intervention de l'agence de l'eau Loire-Bretagne, pour en présenter les modalités principales.

9^e programme

Les parties introductives de ce programme n'évoquent pas la maîtrise foncière. Ni comme enjeu en tant que tel, ni dans le cadre des différents piliers de sa politique, tels que l'approche territoriale ou encore les partenariats avec les Départements ou les Régions.

Les parties consacrées aux modalités d'intervention (objets, objectifs, dispositions, modalités, taux et conditions d'éligibilité...) traitent pour leur part de maîtrise foncière, qui est citée comme un axe d'intervention potentiel dans quatre des onze objectifs stratégiques du programme. Ces modalités varient cependant entre la première période de mise en œuvre du programme (2007-2009) et la deuxième période, correspondant à sa révision à mi-parcours (2010-2012), voir ci-dessous.

	Objectifs	Foncier évoqué
4	Restaurer la qualité des eaux destinées à l'alimentation en eau pour la consommation	✓
5	Améliorer la gestion de la ressource en eau	✓
6	Entretien et réhabiliter les milieux aquatiques	✓
7	Réduire les conséquences directes et indirectes des inondations	✓

- **Modalités spécifiques à la question foncière**

Le tableau ci-dessous reprend de manière synthétique les modalités d'action spécifiques à la maîtrise foncière. Certains taux d'aide (ZH, AAC et BAV) évolueront suite à sa révision en lien étroit avec le Grenelle de l'environnement (2010-2012).

Objectifs	Modalités	Taux d'aide P9 initial	Taux d'aide P9 révisé
4 – Qualité des eaux pour la consommation	<i>Acquisitions foncières</i> pour la préservation de ressources reconnues utiles pour le futur	30 %	30 à 50 % Uniquement sur zone de protection/AAC, ou réorganisation foncière/BAV
	Travaux et actions préconisées dans la DUP, dont <i>acquisitions foncières</i> et boisement	50 - 30 %	
5 - Gestion de la ressource en eau	Divers types de dépenses prises en compte dont travaux de réalisation ou d'amélioration des ouvrages, <i>y compris, le cas échéant les achats fonciers.</i>	Taux multiples (50 % à 30 %)	
6 - Milieux aquatiques			
Animation	Préparation et mise en œuvre du contrat (coûts salaires et fonctionnement du technicien)	30 %	

Objectifs	Modalités	Taux d'aide P9 initial	Taux d'aide P9 révisé
Études	Études préalables, suivi des indicateurs, évaluation, communication	50 %	
Restauration et entretien des milieux aquatiques	Cours d'eau : Foncier non évoqué		
	Zones humides : Acquisitions et maîtrise foncière	20 %	30 à 50%
7 - Inondations	Études	50 %	
	Acquisition zone expansion crues	au cas par cas	

10^e programme

Ce programme est construit autour de huit enjeux, dont deux sont prioritaires (qualité des eaux superficielles et souterraines d'une part, qualité des milieux aquatiques dont cours d'eau et zones humides de l'autre) et de trois outils principaux (approche territoriale/parteneriat avec grandes collectivités ; connaissance ; information/sensibilisation). Le foncier n'apparaît pas dans cette présentation stratégique mais bénéficie d'un traitement explicite dans les volets thématiques suivants :

Entrées thématiques et extraits associés	Foncier abordé ou non	Nature des actions pouvant mobiliser le foncier
1) Qualité des eaux superficielles et souterraines – Réduire les sources de pollutions	✓	<ul style="list-style-type: none"> AAC, algues vertes : développer un usage des terres adapté
3) Qualité des milieux aquatiques	✓	<ul style="list-style-type: none"> Cours d'eau : l'acquisition foncière de zones érodables pourra faire l'objet d'une aide de l'agence Zones humides : contribution à l'objectif national d'acquisition de 20 000 ha de zones humides à l'horizon 2015
6) Inondations	✓	<ul style="list-style-type: none"> Zones d'expansion de crues Gestion stratégique du recul du trait de côte à titre expérimental en cas d'intérêt pour le milieu
8) Approche territoriale et partenariat avec les grandes collectivités locales	non directement évoqué	<ul style="list-style-type: none"> Animation foncière évoquée

• Modalités générales d'intervention

Les taux d'aide appliqués par l'agence distinguent 3 niveaux de priorité et connaîtront une augmentation lors de la révision du programme sans remaniement notable des types d'opérations concernées :

Taux	P10 initial (2010/13)	P10 révisé (2014/18)	Opérations concernées
Taux de base	35%	40%	Opérations non directement reliées à l'atteinte du bon état, mais répondant à une demande des usagers

Taux majoré	50 %	60 %	Opérations concourant à l'atteinte du bon état ou répondant à une volonté forte du législateur ou aux études d'aide à la décision
Taux maximal	70 %	80 %	Opérations prioritaires indispensables à l'atteinte du bon état, identifiées de surcroît dans les lois Grenelle ou dans un plan national d'actions/Etudes stratégiques

- **Modalités spécifiques à la question foncière**

Le tableau suivant présente les modalités d'application de la politique foncière suivant les objectifs stratégiques concernés :

Thématiques	Qualité des milieux (zones humides)	Qualité des milieux (cours d'eau)	Qualité des eaux	Gestion quantitative (ressources souterraines) (3)	Inondations (littoraux, trait de côte) (3)
Etudes foncières	Maximal	Maximal (si zh)	Maximal		Majoré in études stratégiques + suivi expérimentation
Animation et veille foncière	Majoré (1)	Majoré (si zh)	Majoré (1)		
Acquisitions foncières	Maximal dans et hors CT (2)	Majoré (accord CA agence)	Majoré	Majoré	A définir au cas par cas (CA agence)
Avances remboursables aux SAFER	100%	100% (si zh)	100%		
Restauration et mise en gestion des parcelles acquises	Majoré	Sans objet	Majoré		Sans objet

- (1) Pour le financement de l'animation foncière dans le cadre des contrats territoriaux, le taux d'aide est majoré et peut bénéficier à 1 ETP au maximum.
- (2) Pour les zones humides acquises en dehors d'un contrat territorial, une convention de gestion durable est mise en place pour une durée maximale de 5 ans. L'agence de l'eau finance l'élaboration/suivi/bilan du plan de gestion, l'accompagnement de la mise en œuvre et les opérations de restauration et d'entretien correspondantes.
- (3) Aucun projet n'a été repéré dans le cadre de cette évaluation.

👉 Ce que nous retenons :

- Cette politique est la résultante d'une construction progressive, entamée lors du 9^e programme dans une logique expérimentale, notamment à dater de la révision du programme en 2010, sous l'impulsion du Grenelle de l'environnement. Elle concerne à ce stade essentiellement l'acquisition de zones humides.
- Au 10^e programme, elle se cristallise autour d'une série d'enjeux stratégiques (zones humides, espace de mobilité des cours d'eau, captages prioritaires, bassins algues vertes) et fait l'objet de fiches-actions spécifiques. La plupart de ces fiches sont focalisées sur l'acquisition foncière définitive, articulée avec des actions situées à

l'amont (études préalables, veille et animation foncières), ainsi qu'avec des actions situées à l'aval (restauration/gestion des terrains acquis), qui font figure de conditions au soutien à l'acquisition.

- **Cette politique est également articulée étroitement avec la politique territoriale de l'agence. A l'exception des zones humides, l'existence d'un contrat territorial conditionne l'octroi d'aides de l'agence. Pour les zones humides, en l'absence de contrat territorial, une convention de gestion durable constitue une mesure alternative pour coordonner les actions de restauration du milieu, l'accompagnement de la mise en œuvre du plan de gestion, et des suivis.**

2. REFERENTIEL ET MÉTHODOLOGIE D'ÉVALUATION

2.1. Objectifs et champs de l'évaluation

Cette évaluation a pour objectif d'analyser la politique foncière de l'agence de l'eau et plus particulièrement d'interroger son efficacité. La portée de cette évaluation est opérationnelle, avec à la clef **un bilan des interventions** de maîtrise foncière aux 9^e et 10^e programmes et **des recommandations** sur les modalités d'intervention de l'agence afin d'améliorer l'efficacité de la politique foncière en vue de l'élaboration du 11^e programme d'intervention. C'est une « évaluation courte », caractérisée par des délais et un questionnement évaluatif resserrés et par la mise en œuvre de moyens d'investigation comparativement moins importants que lors d'évaluations « classiques ».

Le champ de l'évaluation concerne **les 9^e et 10^e programmes d'intervention** (2007-2012 / 2013–2018). Quant au territoire concerné, il s'agit de l'ensemble du bassin Loire-Bretagne.

2.2. Examen et déclinaison du questionnement évaluatif

Le questionnement évaluatif tel qu'envisagé dans le mandat, est bâti autour des deux questions suivantes :

- 1) ***Dans quelle mesure la maîtrise foncière est-elle un outil complémentaire aux autres interventions de l'agence ? Quelle est la valeur ajoutée de cet outil et de la politique foncière qui y est associée pour atteindre les objectifs du programme d'intervention ?***

Cette question concerne la maîtrise foncière, finalité de la politique de l'agence, au sens de maîtrise des usages et destinations des sols. Elle interroge sa complémentarité et sa valeur ajoutée au sein des politiques thématiques concernées, afin de vérifier que cette maîtrise contribue à atteindre les objectifs de son programme d'intervention.

- 2) ***Quels sont les leviers et les freins à l'utilisation de cet outil et comment améliorer la mise en œuvre de la politique foncière ?***

Cette question concerne la dynamique de cette politique du point de vue de sa mise en œuvre, posée en termes de freins et de leviers. Elle porte donc sur un ensemble de facteurs, jouant favorablement ou non sur sa mise en œuvre, en déterminant notamment le positionnement et l'investissement de nombreux acteurs. La dernière partie de la question renvoie à une dimension prospective, interrogeant les pistes d'amélioration envisageables. Cette dernière question est traitée dans la partie 8, dédiée aux recommandations.

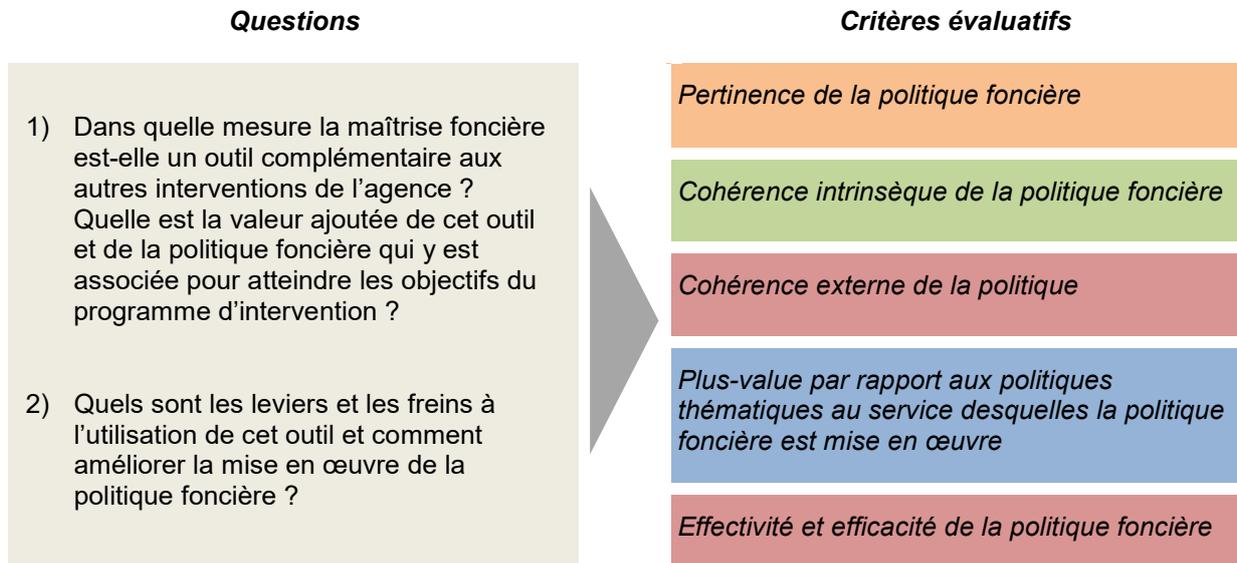
Dans un contexte où cette politique de second plan est placée au service de politiques thématiques (zones humides, cours d'eau, aire d'alimentation de captage, bassin algues vertes), **une des spécificités majeures de cette évaluation est que les questions auront à être déclinées suivant ces différentes thématiques** ou tout au moins les principales² : zones humides, bords de cours d'eau, aires d'alimentation de captage, bassin algues vertes.

Des questions évaluatives aux critères d'évaluation

Scinder la réponse aux deux questions évaluatives est délicat, un certain nombre de constats relatifs à la complémentarité ou à la valeur ajoutée de la politique foncière par rapport aux politiques thématiques concernées s'expliquant probablement par des leviers ou des freins ralentissant ou

² Rappelons que les thématiques Gestion quantitative de la ressource et adaptation au changement climatique ainsi qu'Inondations potentiellement concernées n'ont finalement pas bénéficié d'aides dans ce domaine.

favorisant leur mise en œuvre. Nous proposons de répondre aux deux questions évaluatives au travers de l'analyse de cinq critères d'évaluation transversaux, permettant de mieux cerner la stratégie d'intervention évaluée.



Questions et critères évaluatifs

Le schéma suivant décrit la mise en œuvre de la politique foncière de l'agence et permet de situer ces cinq critères d'évaluation.

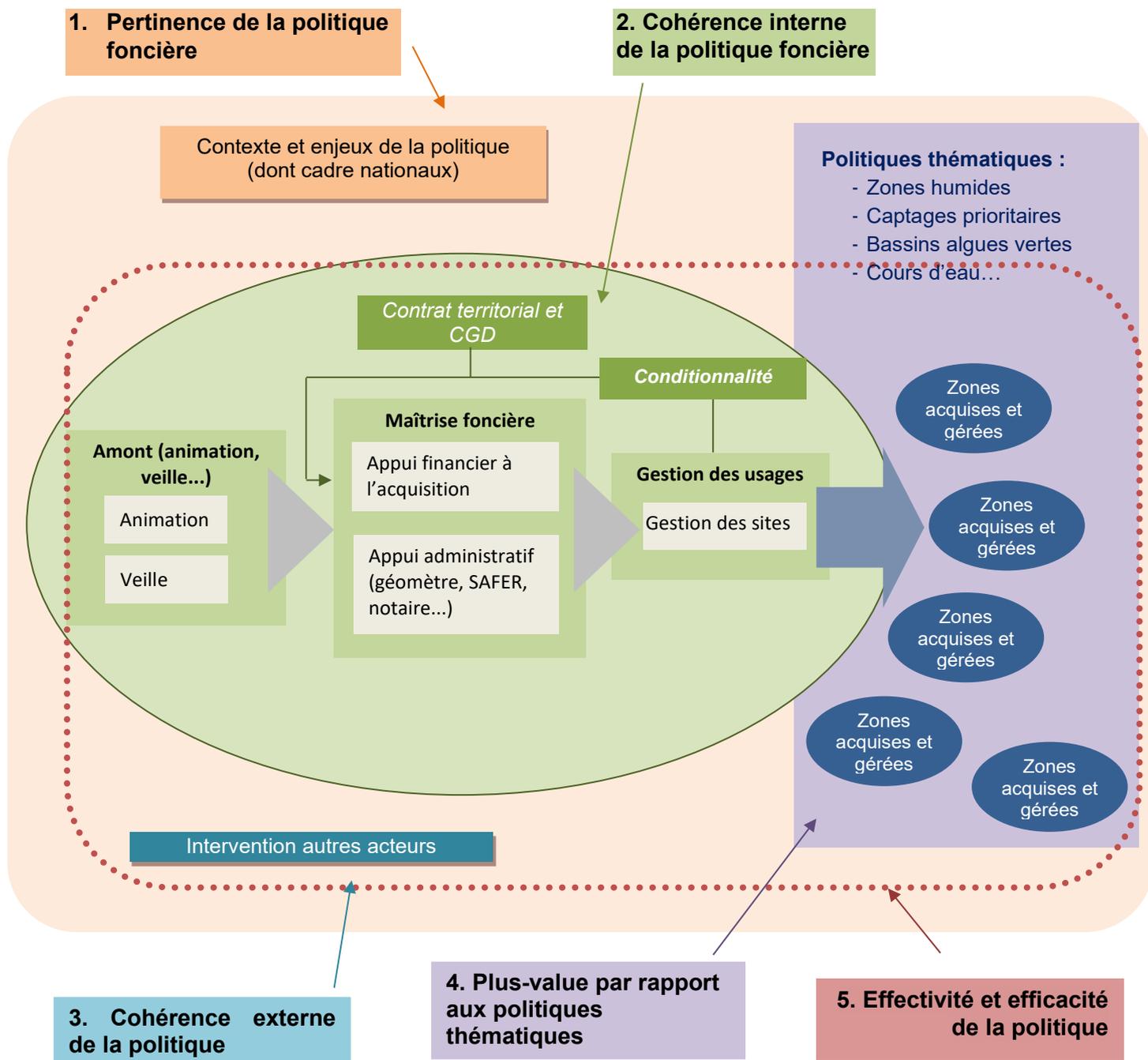


Schéma synthétique des cinq critères évaluatifs structurant l'évaluation

Ce que recouvre chacun des critères d'évaluation

a) Pertinence de la politique foncière

Ce premier critère revient à s'interroger sur les enjeux qui justifient l'existence de cette politique et sa mise en œuvre. La question de la pertinence de la politique foncière mérite d'être posée au regard de l'importance et du poids des cadres d'intervention qui s'imposent à elle (lois Grenelle, Plan national

d'action sur les milieux humides, stratégie pour les milieux marins, Directive inondation...). Elle questionne en retour la façon dont les enjeux du territoire de l'agence ont été pris en compte.

b) Cohérence interne de la politique foncière

Au travers de ce critère, l'objectif est d'appréhender la politique telle qu'elle a été structurée, sachant que celle-ci recouvre et articule différentes aides destinées à favoriser in fine maîtrise foncière et usages des sols au profit d'enjeux environnementaux. Il s'agira également de considérer la fonctionnalité et la portée effectives des modalités associées à sa mise en œuvre, notamment en termes de taux et de conditionnalité. En toile de fond, il s'agira également de préciser si cette cohérence varie suivant les thématiques concernées.

c) Cohérence externe de la politique foncière

Il s'agira de s'interroger ici sur la manière dont l'intervention de l'agence s'inscrit dans un paysage où d'autres acteurs, dynamiques, projets interviennent en matière de maîtrise foncière. Dans ce cadre, il s'agira d'observer quels sont les bénéficiaires de cette politique, les partenariats développés avec les opérateurs fonciers existants et les synergies développées avec d'autres porteurs de politiques publiques impliquées dans le soutien à la maîtrise foncière.

d) Plus-value par rapport aux politiques thématiques de l'agence concernées

Ce critère s'intéresse aux relations spécifiques entre la politique foncière et les politiques thématiques de l'agence au service desquelles elle est mise en œuvre. Il doit notamment permettre de juger quelle plus-value apporte ce recours à la maîtrise foncière. Au-delà, l'enjeu consistera à s'interroger sur son degré de cohérence et de complémentarité par rapport aux différentes logiques de maîtrise foncière qui caractérisent ces différentes thématiques.

e) Effectivité et efficacité de la politique foncière

Ces deux critères s'intéressent à l'intervention foncière de l'agence d'abord sous l'angle des réalisations et des résultats que sa mise en œuvre a suscités, ainsi que des effets auxquels elle a contribué, renvoyant à la notion d'impact. Ils doivent permettre d'appréhender ce que « pèse » formellement ce volet d'intervention, au regard des 9^e et 10^e programmes qui en ont vu l'émergence et le développement. Cette analyse devra également caractériser le poids de cette politique au regard des différentes politiques thématiques en ayant bénéficié de cette politique, de préciser les types d'acteurs bénéficiaires des mesures mises en œuvre, en lien notamment avec la façon dont l'agence a investi et promu sa propre politique.

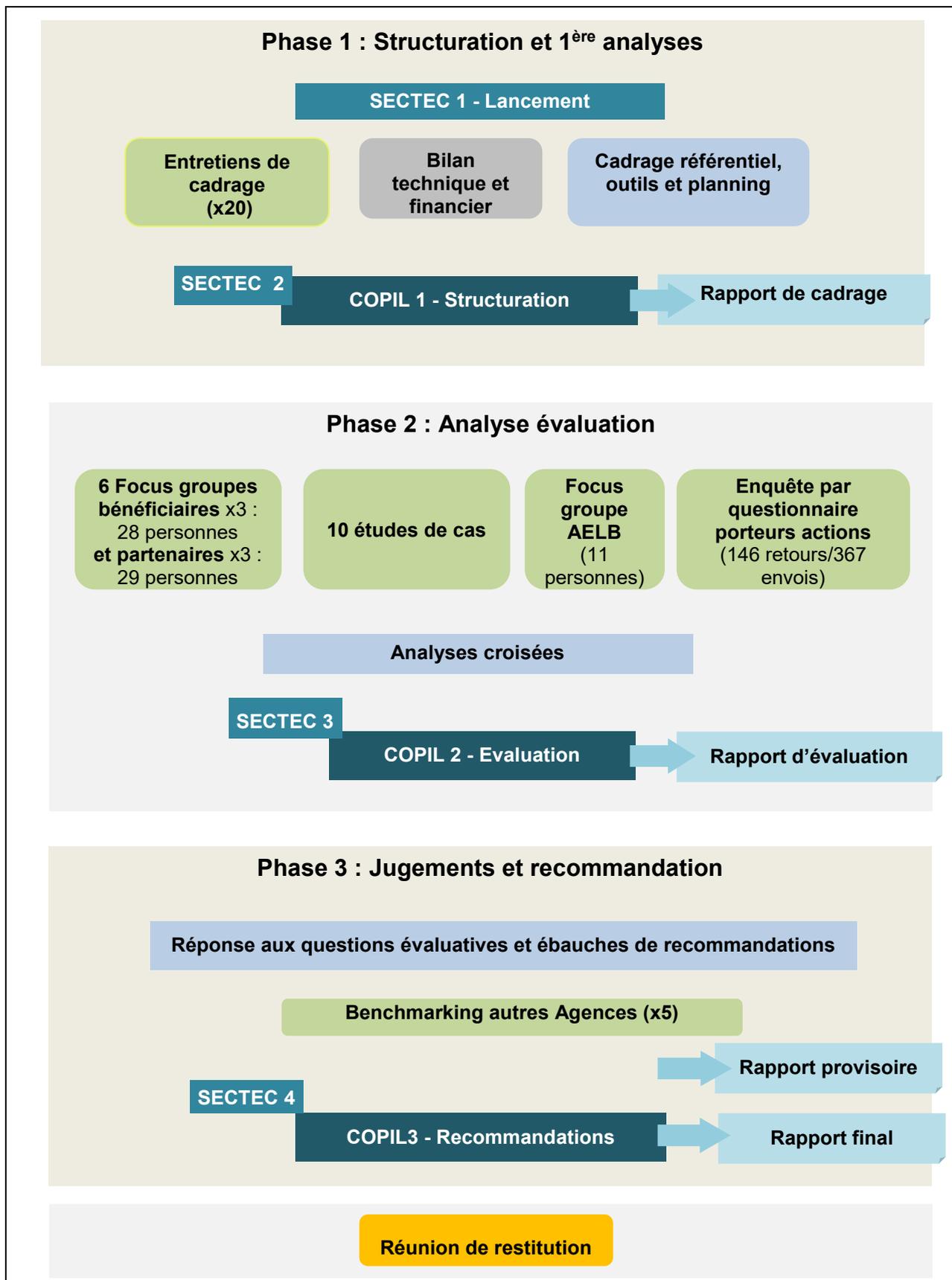
2.3. Outils et terrains d'investigation

Le schéma page suivante présente le déroulement de l'étude en affichant les **différentes phases et outils d'investigation**, les temps d'analyse et les temps de validation des produits de l'évaluation. Il met en avant les trois phases de l'étude :

- 1) Phase de cadrage (2 mois)
- 2) Phase d'observation et d'évaluation (2,5 mois)
- 3) Phase de jugements et réflexions prospectives (3 mois).

Globalement, la méthode d'évaluation adoptée par le comité de pilotage a privilégié l'interrogation d'un maximum d'acteurs du bassin, parties prenantes de cette politique à divers titres : porteurs d'opérations, partenaires de l'agence sur la mise en œuvre des interventions foncières, membres du Comité de Bassin, représentants du siège et des délégations de l'agence...

Au final ce sont plus de 250 personnes qui ont été consultées dans le cadre de l'évaluation au travers de vingt entretiens de cadrage, sept focus groupes, dix études de cas et un questionnaire Internet envoyé aux animateurs de contrats territoriaux du bassin.



3. ÉMERGENCE ET DÉVELOPPEMENT DE LA LOGIQUE D'INTERVENTION

3.1. Le poids historique des zones humides et du Grenelle de l'environnement

L'agence de l'eau a pu soutenir ponctuellement des acquisitions des zones humides dès le début des années 2000. **Mais c'est suite au Grenelle de l'environnement que ce type d'intervention a accédé au statut de politique au sein de l'agence.** Cette politique a alors été inscrite de manière explicite dans ses documents cadres à compter de la révision du 9^e programme :

- La loi Grenelle 1 prône « *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, identifiées en concertation avec les acteurs de terrain, sur la base de données scientifiques.*³ ».
- Quant à la loi Grenelle 2, elle précise qu'au titre d'une politique foncière de sauvegarde des zones humides approuvée par le comité de bassin : « *l'agence de l'eau peut acquérir ou faire acquérir des parcelles dans les zones humides à des fins de lutte contre l'artificialisation des sols et de valorisation, notamment agricole. A ce titre, elle peut attribuer des aides à l'acquisition par des conservatoires régionaux d'espaces naturels, par des collectivités territoriales, leurs groupements ou des établissements publics de parcelles composant ces zones.*⁴ » Il est également envisagé que les agences puissent acquérir ce type de parcelles, à l'instar du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, mais en dehors de son périmètre d'intervention. Est prévu à l'horizon l'acquisition de 20 000 ha de zones humides au niveau national, dont 2 600 ha à l'échelle du bassin Loire-Bretagne.

Ces décisions font écho à une évolution des politiques publiques en matière de foncier. En effet depuis la création du Conservatoire du littoral (CELRL) en 1975, destinée à faire face à l'urbanisation croissante de terrains littoraux via leur acquisition, **la mobilisation du foncier en faveur des enjeux environnementaux s'est accrue.** A partir des années 80, ce seront les conservatoires d'espaces naturels (CEN), ainsi que les Départements au titre de leur compétence « *Espaces naturels sensibles* » (ENS), qui s'engagent dans des acquisitions à vocation environnementale, puis dans d'autres modalités de maîtrise foncière complémentaires ou indépendantes (contractualisation, commodat...).

3.2. La lecture opérationnelle effectuée par l'agence de l'eau

Face à cette injonction du Grenelle 2 (2010), l'agence en recherche rapidement l'application dans le cadre d'une note à destination d'un groupe de travail⁵, avec à la clef différents constats :

- L'agence n'envisage **pas d'acquérir elle-même des zones humides**, n'évoquant dans ses principes d'intervention que le soutien à des maîtres d'ouvrages.
- Après avoir constaté le déficit de gestion de certaines parcelles dont elle a soutenu l'acquisition avant son 9^e programme, la note envisage que « **la démarche d'acquisition soit réalisée par un gestionnaire de site qui s'inscrive dans la durée.** » Le CERLR et les CEN

³ Loi Grenelle 1, 2009 - art 23

⁴ Loi Grenelle 2, 2010 - art. 133

⁵ Note Groupe de travail national zones humides - Eléments de stratégie pour les acquisitions foncières de 2 600 ha de zones humides sur le bassin Loire-Bretagne.

existants sont d'emblée considérés comme des maîtres d'ouvrage expérimentés et fiables, sur lesquels l'agence décide de s'appuyer en priorité.

- Sont également précisés (1) **des critères conditionnant l'octroi de l'aide**, articulés autour des entrées « *sensibilité des masses d'eau* » et « *fonctionnalité des milieux* » (intérêt écologique, fonctionnalité hydroécologique, unité hydrographique cohérente, menaces, maître d'ouvrage reconnu, acteurs locaux porteurs, coût-efficacité) ; (2) **des secteurs clés à privilégier** (les espaces situés le long du cheminement des cours d'eau, les fonds de vallées, plateaux et landes en interaction avec une nappe propice aux captages) ; (3) **une cohérence territoriale d'intervention** s'appuyant notamment sur une connaissance préalable (inventaires), l'intégration de l'agriculture à la gestion de ces espaces et l'articulation de ce volet d'intervention avec l'outil « *contrat territorial milieux aquatiques* ».
- **Des principes et des priorités d'actions**, dont l'identification de secteurs clés au regard des services rendus, l'activation de partenariats locaux, la saisie d'opportunités foncières reposant sur une veille, la communication et la sensibilisation à destination des acteurs locaux et le suivi et l'évaluation des résultats.
- **D'autres modalités de maîtrise foncière** sont citées sans être développées : bail emphytéotique et indemnisation pour servitude, comme alternatives à l'acquisition.

Le conseil d'administration de l'agence est, pour sa part, plutôt le lieu de questions récurrentes posées par la profession agricole autour de la question foncière. Y sont notamment contestés le principe d'un achat foncier par les collectivités associé aux risques de changements de destination ou de retrait de l'agriculture (2010/2011), ou de possibles effets inflationnistes de ce type d'intervention (2011). Les délibérations du conseil d'administration ont pourtant toujours donné une suite favorable aux propositions de soutien financier à des dossiers d'acquisition foncière et/ou d'inscription des lignes budgétaires qui y sont dédiées.

3.3. La priorité accordée à l'acquisition définitive

Cette genèse va peser sur plusieurs choix stratégiques de l'agence en matière d'intervention foncière. Le premier concerne **la priorisation d'un outil de maîtrise foncière : l'acquisition ferme et définitive**, usité par le CERLR et les CEN. L'agence articule d'emblée veille et animation en amont de cette acquisition et s'assure d'une restauration/gestion adéquate des parcelles acquises en aval, en vertu d'une logique issue de sa politique territoriale. L'indemnisation pour la création de servitudes définitives, également dans les modalités d'aide de l'agence, sera pour sa part très rarement mobilisée, sans doute en lien avec un faisceau de motifs (absence d'intérêt des MO, absence de connaissance des MO, absence de proposition par les CI, complexité juridique ?).

L'examen du tableau ci-dessous, qui expose la variété des outils disponibles en matière de maîtrise foncière, permet de constater que les outils de maîtrise foncière sont bien plus nombreux que ce choix peut laisser penser. Dans le tableau, sont indiqués **en bleu** les outils sur lesquels l'agence intervient au titre de sa politique foncière.

Quant à la pratique des gestionnaires, elle permet de constater que la maîtrise foncière résulte généralement de l'articulation dynamique de plusieurs de ces outils.

Amont de la maîtrise foncière		<i>Étude préalable stratégie foncière Veille et animation foncière, acquisition de connaissances</i>		
Maîtrise foncière	Outils réglementaires	Outils contractuels	Outils d'appropriation de l'espace	
	<i>Limitant l'usage et l'aménagement des sols</i>		<i>Agissant sur la propriété foncière</i>	
Outils directs	- Périmètres de protection réglementaire liés à l'eau (captages, zones humides...) - Sage - Servitudes réglementaires	- Bail à clauses environnementales - Convention de gestion - Contrat - <i>Servitudes conventionnelles (indemnisation lors de la création)</i>	Acquisition : - <i>amiable</i> - <i>contrainte (préemption</i> et expropriation pour cause d'utilité publique) - ZAD Réorganisation parcellaire - Echange amiable - Aménagement foncier - Associations syndicales de propriétaires	
Outils indirects	- SCoT - PLU - Carte communale - Autres périmètres de protection réglementaire (biotope, réserves)			
Aval de la maîtrise foncière		<i>Plan de gestion et mesures de restauration et de gestion Intégrant suivi évaluation</i>		

Cependant, si l'agence ne mobilise au titre de sa politique foncière qu'un panel réduit d'outils, d'autres interventions de sa politique entretiennent des liens plus ou moins directs avec d'autres outils évoqués dans ce tableau. Par exemple, les inventaires de zones humides financés par l'agence sont destinés, a priori, à être valorisés dans les PLU des territoires concernés. De même, l'agence abonde au financement de certaines MAE, destinées à assurer une maîtrise temporaire de l'usage des sols.

3.4. Des extensions thématiques sans conséquence notable sur les modalités d'aide de l'agence

Une des originalités de cette politique, originellement centrée sur les zones humides, est d'avoir été ensuite étendue progressivement à un panel d'autres politiques thématiques de l'agence parmi lesquelles :

- **La protection des aires d'alimentation de captages prioritaires** face aux pollutions diffuses, thématique également issue du Grenelle de l'environnement⁶. Rappelons à cet égard que l'agence abonde depuis des décennies à l'acquisition obligatoire des périmètres immédiats de captage soustrait à toute activité humaine (PPI), ainsi qu'à celle non réglementée de parcelles au sein de périmètres rapprochés (PPR) au regard de la vulnérabilité de la ressource.
- **Les bassins algues vertes (BAV)** issus du Plan d'action lancé par l'Etat à dater de 2010 en lien avec la loi Grenelle 2 (premier plan (2010/2015) et second plan (2017/2021)).
- **Les enjeux de conservation d'un espace de mobilité des cours d'eau** liés aux ambitions de bon état de ces derniers, recoupant pour partie des mesures de sauvegarde des zones

⁶ La loi Grenelle 1 avait ainsi fixé comme objectif national la protection d'ici à 2012 des 500 captages jugés les plus menacés, auxquels se sont ajoutés 500 nouveaux suite à la Conférence environnementale de septembre 2013.

humides ou des stratégies relatives à la gestion du risque inondations (création de zones d'expansion de crues).

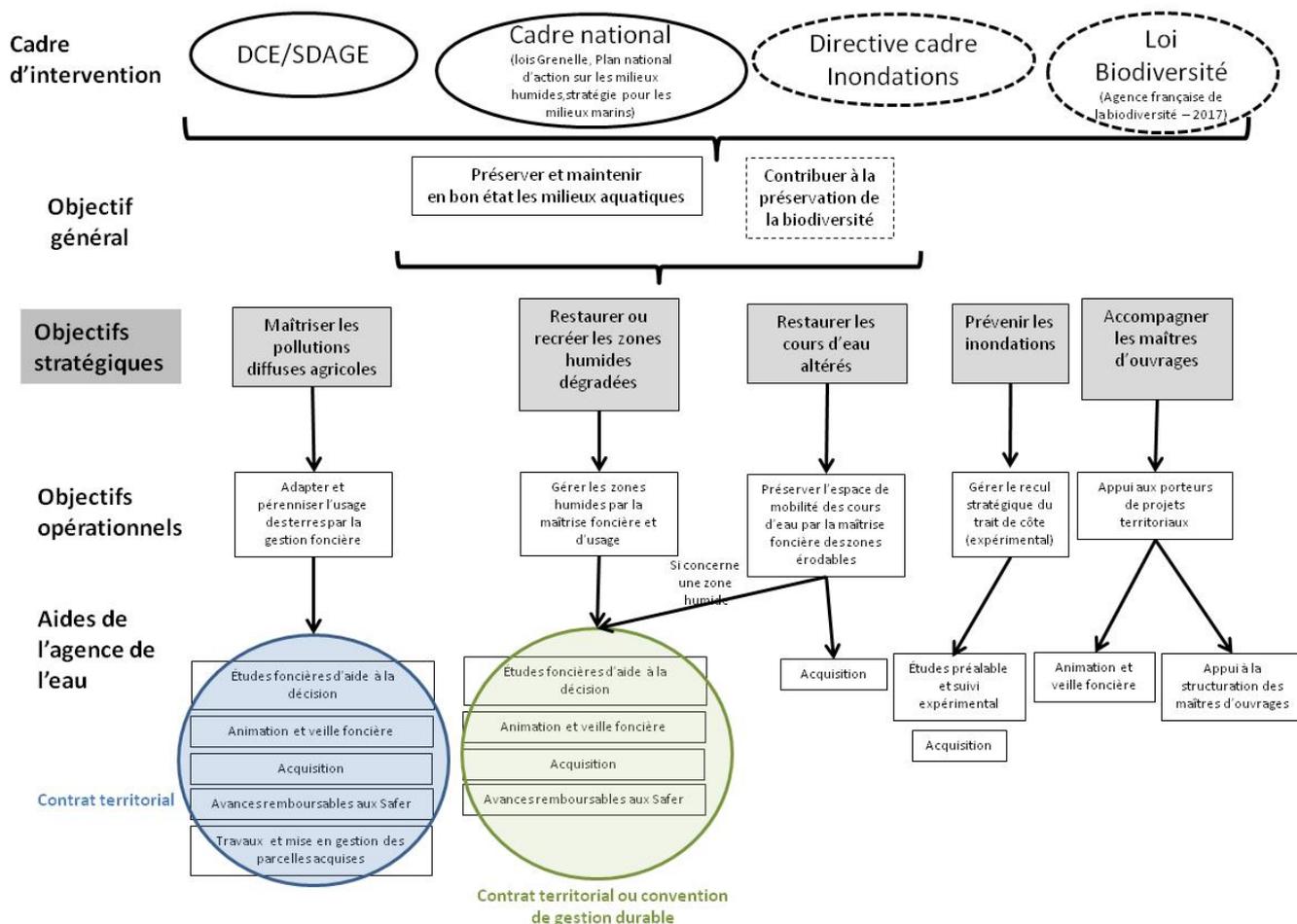
- **La gestion du recul stratégique du trait de côte**, notion renvoyant à la Stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte, incarnée dans un programme d'actions dont la mise en œuvre interviendra sur la période 2017-2019. Ce volet de la politique foncière n'a pas encore fait l'objet d'aide de l'agence.

Bien que ces thématiques ne recouvrent pas forcément les mêmes contextes et ni les mêmes enjeux fonciers que les zones humides, caractérisées par des modalités d'intervention spécifiques, **l'agence ne fera pas évoluer ses modalités d'intervention de façon notable**. Par exemple, les AAC et les BAV sont caractérisés par une agriculture généralement intensive alors que les ZH sont davantage concernées par une agriculture extensive, voire un retrait de l'agriculture, avec des répercussions sur le prix du foncier et le positionnement des acteurs professionnels et politiques en termes de gestion du foncier. De même si les ZH sont pour la plupart acquises suivant des opportunités de vente, la protection de la ressource appelle des stratégies de maîtrise foncière plus ciblées, qu'il s'agisse de tenir compte de la vulnérabilité de la ressource autour de points précis ou de restructurer les exploitations sur un territoire.

3.5. Une stratégie articulant une approche se référant à des cadres politiques larges et des outils opérationnels peu différenciés

Comme le souligne le diagramme logique du cahier des charges de l'évaluation (page suivante), la politique foncière de l'agence s'inscrit dans un ensemble des grands cadres associés aux politiques de l'eau.

Logique d'intervention de l'agence de l'eau au 10^e programme d'intervention – Politique foncière



Le « haut » de stratégie reprend des objectifs généraux relevant directement de la Directive cadre sur l'eau (bon état des milieux) et de la loi sur la biodiversité. Quant aux objectifs stratégiques, ils se réfèrent aux thématiques d'intervention de l'agence. La politique foncière ne s'exprime de façon spécifique qu'au niveau du « bas » de stratégie, c'est-à-dire modalités d'intervention, définies progressivement à partir de la révision du 9^e programme d'intervention de l'agence. Ces modalités demeurent cependant peu différenciées suivant les thématiques abordées.

	Études d'aides à la décision	Animation et veille foncière	Acquisition définitive	Avances remboursables aux SAFER	Travaux et mise en gestion des parcelles acquises
Maîtrise des pollutions (captages prioritaires)	✓	✓	✓	✓	✓
Bassins algues vertes	✓	✓	✓	✓	✓
Zones humides	✓	✓	✓	✓	✓
Espace de mobilité des cours d'eau	✓ si zh	✓ si zh	✓	✓ si zh	
Recul stratégique du trait de côte	✓		✓		

Nature des leviers mobilisés au titre de la politique foncière en fonction des domaines d'intervention

Cette configuration peut être attribuée au poids déterminant de l'injonction du Grenelle dans l'existence de ces aides. S'y ajoute le fait qu'il s'agit d'une politique commune à plusieurs thématiques,

qui structurent plus fondamentalement la politique d'intervention de l'agence⁷. Elle peut avoir été au moins partiellement déterminée par les interrogations récurrentes des acteurs agricoles du conseil d'administration de l'agence sur le bien-fondé et les risques de ce type d'intervention, de même que par l'absence de culture foncière préalable au sein de l'agence. Ou encore par le fait que la maîtrise foncière soit pensée comme un outil au service de plusieurs thématiques.

Ce que nous retenons :

- Une intervention dont les motifs et les conditions d'émergence, comme le poids déterminant des zones humides et du Grenelle de l'Environnement, expliquent une stratégie essentiellement centrée sur l'acquisition définitive, mode de maîtrise foncière privilégié.
- D'autres outils fonciers existent (baux à clauses environnementales, servitudes, etc.) et n'ont pas été traduits en termes de modalités d'aides dans le cadre de la politique d'intervention de l'agence. S'ils sont mis en œuvre sur le terrain, l'appui financier de l'agence se fait à travers l'animation foncière, à ne pas minimiser pour autant.
- Cette intervention se déploie dans une logique d'accompagnement des maîtres d'ouvrage territoriaux, grâce à des leviers situés en amont et en aval de l'acquisition elle-même. A ce titre, elle est conçue comme une politique en soi.
- Conçue comme un moyen, la politique foncière de l'agence est placée au service de différentes politiques thématiques qui structurent le programme d'intervention de l'agence (milieux, ressources). La diversification stratégique de la politique qui s'est opérée entre le 9^e et le 10^e programme s'est traduite par la mobilisation, sans évolution notable, des outils fonciers préalablement définis pour les zones humides. Les principaux champs thématiques d'intervention, outre les zones humides, sont actuellement les aires d'alimentation de captage, les bassins à algues vertes et les bords de cours d'eau.

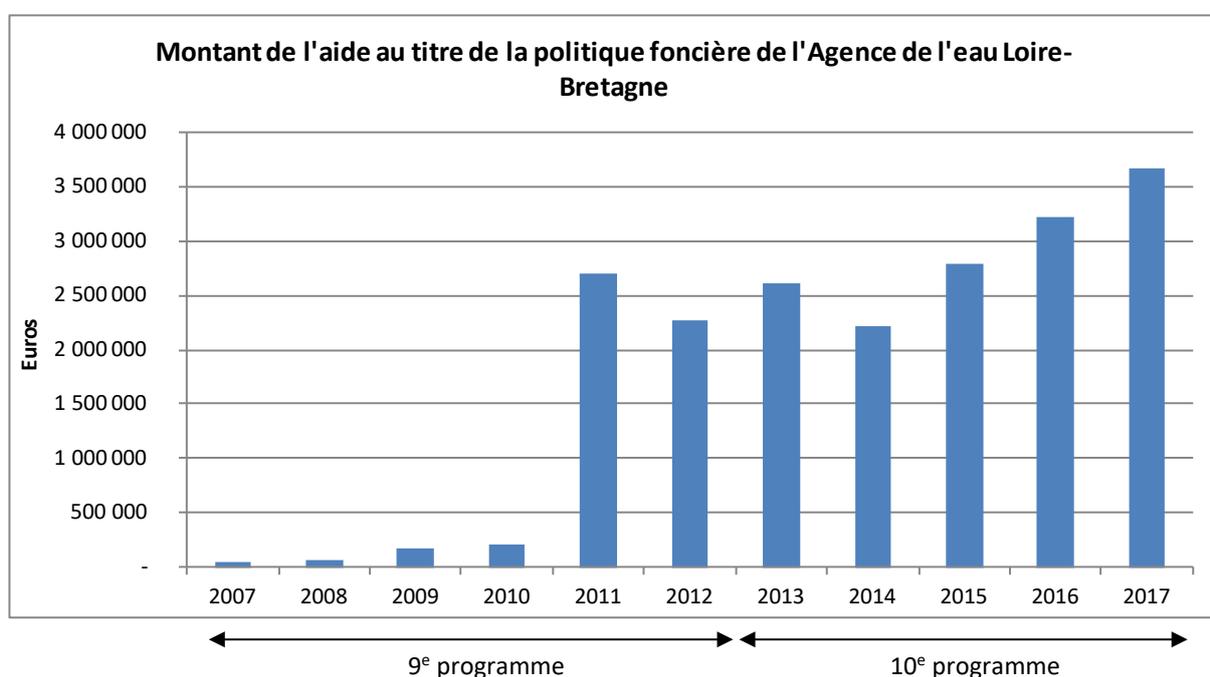
⁷ Par exemple pour le 10^e programme de l'agence sur dix objectifs stratégiques affichés, sept sont d'ordre thématiques (ex : qualité des eaux, qualités des milieux, gestion quantitative de la ressource...) et trois sont d'ordre transversaux (approche territoriale, connaissance, information/communication).

4. BILAN DE LA POLITIQUE FONCIERE

Les éléments de bilan qui suivent ont été analysés à partir des données des aides fournies par l'agence de l'eau sur la période 2007-2017 soit l'intégralité du 9^e programme (2007-2012) et une partie importante du 10^e programme (2013-2018).

4.1. Une politique émergente marquée par une évolution sensible mais mesurée

Le montant global des aides attribuées à la maîtrise foncière au 9^e et au 10^e programme est de l'ordre de 20 millions d'euros (dont 11% sous forme d'aides remboursables), soit une part de 0,4% du montant total de ces deux programmes d'intervention (environ 4,5 milliards d'euros).



La montée en puissance de la politique foncière est tangible à partir de 2011, suite à la révision du 9^e programme (97,6% des aides ont été accordées après 2010). Elle est à mettre **en lien avec la loi Grenelle 2 et son injonction relative au rôle à jouer par les agences en matière d'acquisition de zones humides**. On constate également une augmentation régulière des aides sur le 10^e programme.

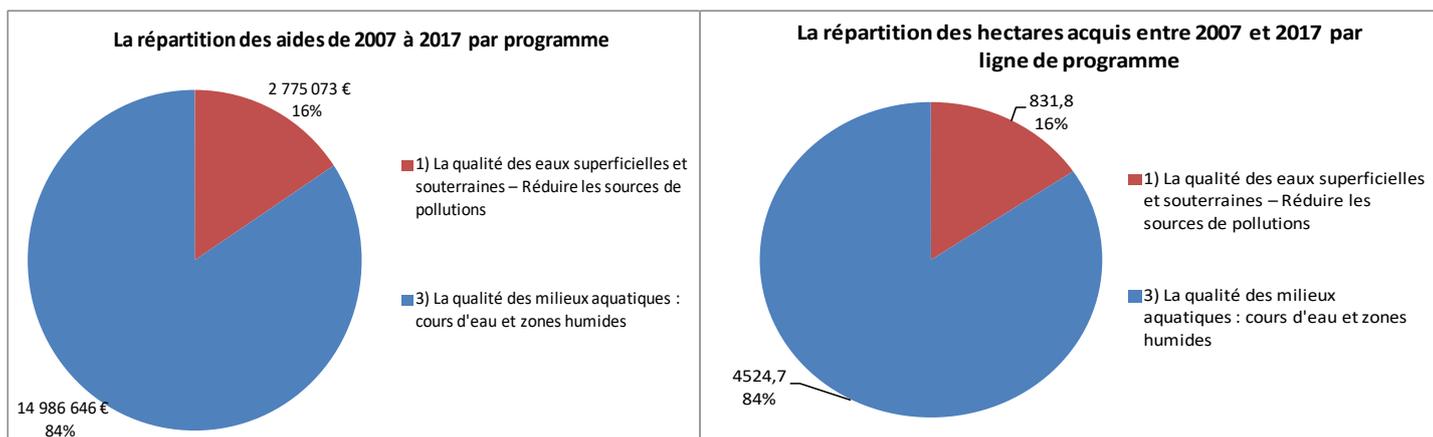
4.2. Des disparités entre lignes de programme

Les aides analysées ont pu être rattachées à **trois objectifs stratégiques d'intervention** de l'agence de l'eau Loire-Bretagne :

- 1) La **qualité des eaux superficielle et souterraines** – Réduire les sources de pollution au niveau des Aires d'Alimentation de Captage (AAC) et des Bassins Algues Vertes (BAV),
- 3) La **qualité des milieux aquatiques** : zones humides, restauration et espace de mobilité des cours d'eau,

8) **Approche territoriale et partenariat** avec les grandes collectivités locales. Cette ligne du programme correspond en fait uniquement aux avances SAFER⁸. S'agissant d'avances (donc remboursables), ces aides ne peuvent pas être comptabilisées et analysées de la même manière que les autres aides, et seront donc traitées à part dans les analyses suivantes.

D'autres objectifs du programme pouvaient être concernés par des actions foncières mais n'ont pas bénéficié d'aides dans ce domaine (notamment objectif 6-Inondations au titre de la gestion du recul stratégique du trait de côte).



En termes de montants :

L'objectif de reconquête de la **qualité des milieux aquatiques** (cours d'eau et zones humides) a bénéficié de **84% du montant des aides sur la période 2007-2017**, soit près de 15 millions d'euros d'aides. **16% du montant des aides** ont concerné la **qualité des eaux superficielles** et souterraines. Il s'agit essentiellement du financement d'opérations d'acquisition foncière, d'études et d'animation foncières (les dossiers concernant les avances temporaires faites auprès des SAFER ne sont pas ici comptabilisés).

En termes d'hectares acquis :

C'est logiquement dans le cadre de l'objectif « qualité des milieux » que la majorité des surfaces a été acquise (84%), ce volet consommant 84% des aides. L'essentiel des hectares acquis concerne des zones humides. Les parcelles acquises au titre de la politique cours d'eau sont très peu nombreuses (quelques dossiers seulement au 10^e programme, aucun au 9^e programme) et parfois considérées et financées au titre de leur qualité de « zones humides » (ce qui a pu le cas échéant faciliter leur financement). Quant à la qualité des eaux (AAC)⁹, elle a bénéficié de 16% des aides, témoin d'une intervention plus tardive et de stratégies d'acquisition plus ciblées.

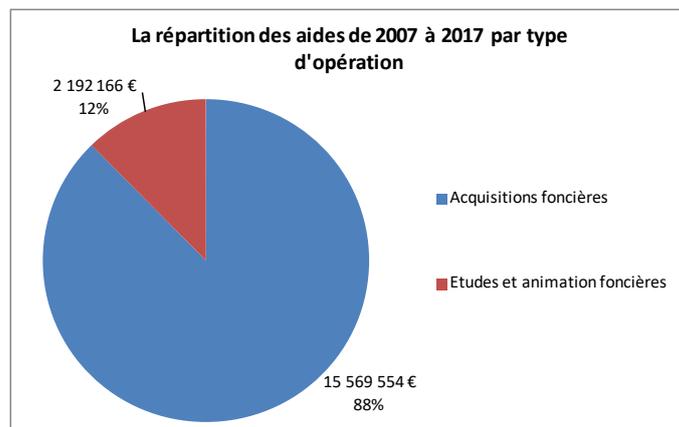
Par ailleurs, certaines SAFER ont pu bénéficier d'avances remboursables, permettant de réduire le montant des frais d'acquisition (voir ci-dessus), pour un montant de près de 2,2 millions d'euros soit **11% des montants engagés** par l'agence entre 2007 et 2017.

4.3. Le poids de l'acquisition

⁸ Les avances SAFER sont mobilisables en cas d'impossibilité pour le maître d'ouvrage de déstocker rapidement de la trésorerie pour lui permettre de saisir une opportunité sans avoir à déboursier les frais de stockage facturés alors par les SAFER.

⁹ Les acquisitions sur les bassins algues vertes (BAV) en Bretagne sont financées par la Région Bretagne, l'agence soutenant l'animation, la veille et les études.

Ce sont essentiellement les **acquisitions foncières qui ont consommé le budget d'intervention, à hauteur de 88% des aides.**

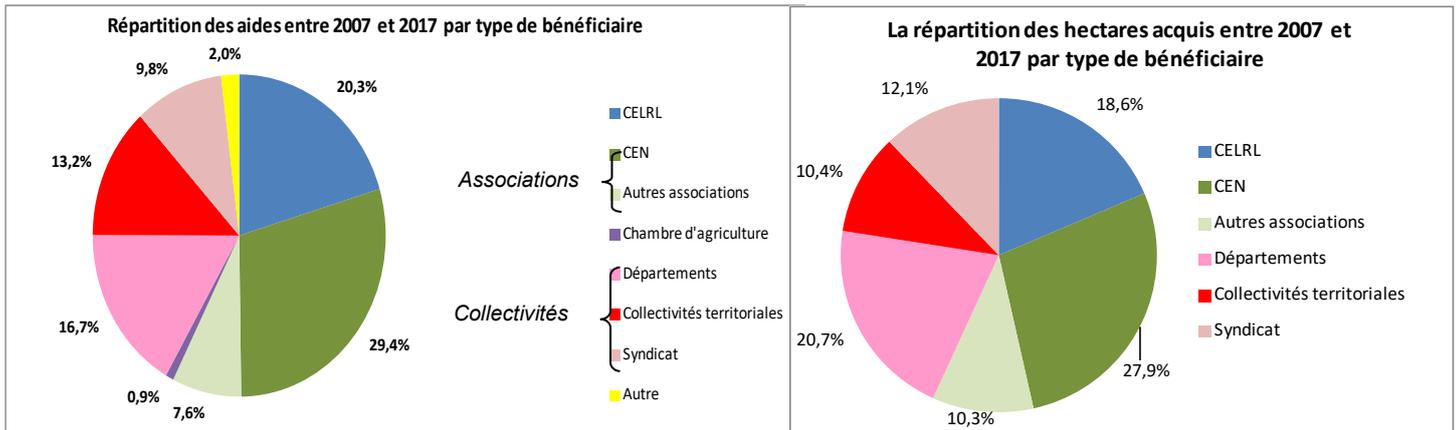


Les opérations intervenant en amont et en aval des acquisitions apparaissent donc clairement en retrait, pour deux raisons : elles représentent des montants moins importants que l'acquisition foncière elle-même et elles restent aussi souvent difficiles à relier de manière formelle à cette politique foncière de l'agence. En effet :

- Pour les opérations à l'amont de l'acquisition : le montant des opérations d'animation, études ou de veille foncière est certainement minoré du fait que certaines (études, postes d'animation etc.) sont financées au titre d'autres politiques d'intervention (animation contrat territoriaux zones humides ou AAC, inventaires ZH, etc.).
- Pour les opérations à l'aval : les actions de gestion des usages, d'accompagnement des usagers (agriculteurs etc.) et/ou de restauration faisant suite à l'acquisition foncière ne sont pas repérables dans ces aides car elles ne sont pas spécifiques aux terrains acquis et renvoient à des lignes thématiques de l'agence (gestion des cours d'eau, zones humides...).

4.4. Quelques bénéficiaires majeurs, accompagnés d'une cohorte de collectivités

Les bénéficiaires ont été classés selon huit catégories : Conservatoire du littoral (CELRL), conservatoires des espaces naturels (CEN), autres associations, chambres d'agriculture, collectivités (Départements, communes, intercommunalités...), syndicats (syndicats d'eau potable, syndicats de bassins versants, Pays, PNR...), autres (réserves naturelles, établissements publics...). Les chambres d'agriculture soutiennent des projets d'acquisition qu'elles ne réalisent pas en leur nom propre.



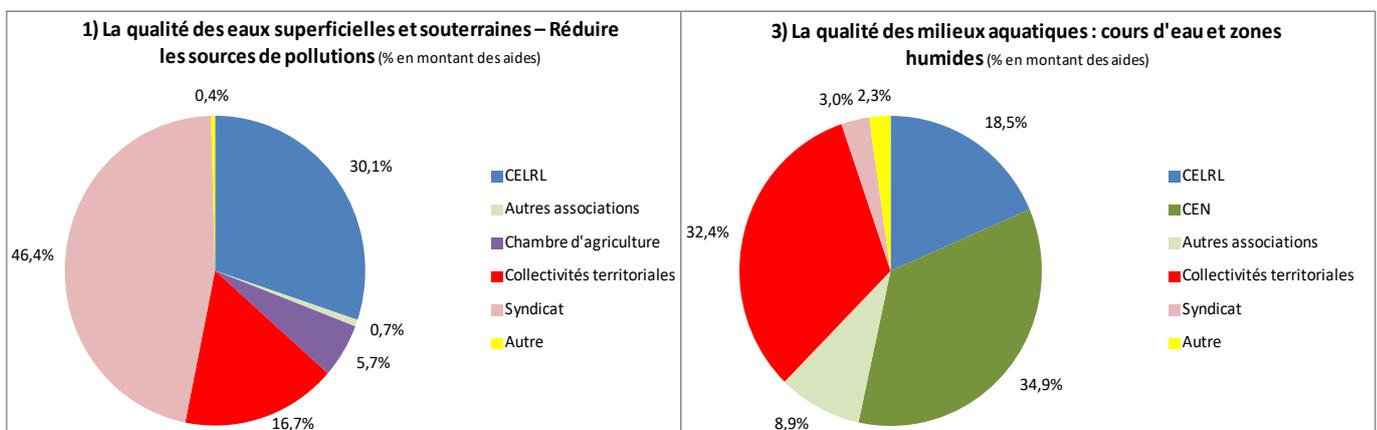
Il ressort que **les principaux bénéficiaires** sont **les CEN et les collectivités territoriales** (communes, communautés de communes, départements et régions, syndicats) suivis par **le CELRL**. Néanmoins, on peut dire que **ce dernier est le bénéficiaire principal** puisqu'il reçoit plus de 20% des aides pour une seule structure, soit 3,6 millions d'euros de 2007 à 2017.

Si **les CEN ont bénéficié ensemble de près de 30% des aides**, soit 5,2 millions d'euros, ils concernent dix structures sur les 9^e et 10^e programmes, avec des fortes disparités dans les montants d'aides octroyées à chacune.

Enfin **les collectivités territoriales reçoivent au global près de 40% des aides**, soit 7,05 millions d'euros sur les deux programmes, mais réparties sur 140 structures différentes. Parmi celles-ci, 42% des aides sont destinées aux Départements (soit près de 3 millions d'euros d'aides pour 17 Départements concernés).

En termes de surfaces acquises, la répartition est assez proche de celle des aides reçues : **les collectivités territoriales sont les principaux acquéreurs avec 43% des surfaces**, suivies par les CEN avec 28% des surfaces et le CELRL avec près de 19% des surfaces.

■ Type de bénéficiaires aidés en fonction des thématiques

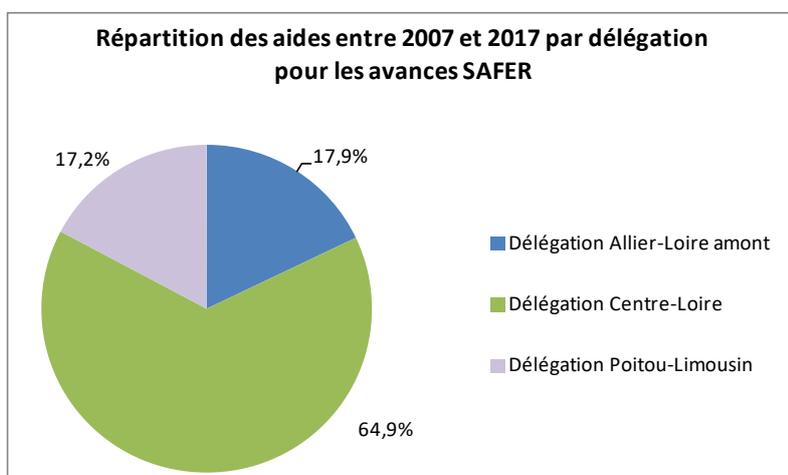


L'analyse des bénéficiaires par thématique d'intervention montre assez logiquement que l'objectif qualité des eaux superficielles et souterraines mobilise essentiellement les collectivités territoriales (63,1% du montant des aides), et notamment les syndicats d'eau potable. Concernant l'objectif milieux aquatiques (zones humides et cours d'eau), ce sont les associations dont principalement les CEN qui ont touché 43,8% des aides, suivies par les collectivités pour plus d'un tiers.

Le CELRL présente la spécificité d'avoir été aidé significativement au titre des deux objectifs avec une part non négligeable de 30,1% des aides sur l'objectif « qualité de l'eau » (notamment associées à des acquisitions en Bretagne sur des bassins algues vertes) et 18,5% sur l'objectif qualité des milieux aquatiques.

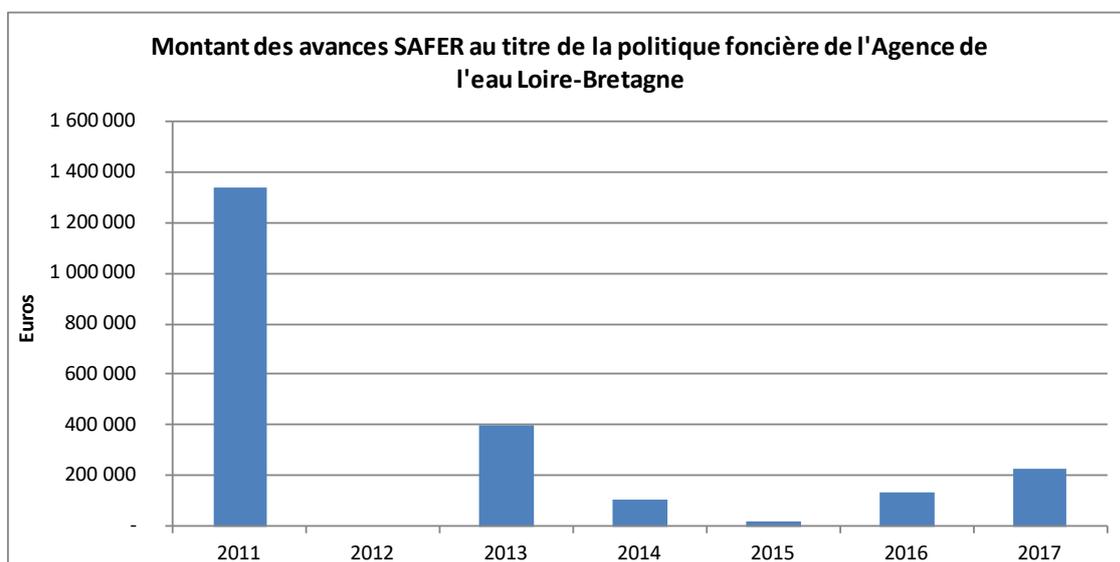
■ Les aides remboursables SAFER

Les SAFER sont également des bénéficiaires d'aides au travers des avances remboursables reçues. Seules trois structures (sur dix au départ et sept aujourd'hui suite à diverses fusions) ont reçu une aide (SAFER Auvergne, Centre et Poitou-Charentes) ne concernant que trois délégations (Allier-Loire amont, Centre-Loire et Poitou-Limousin). C'est cependant la SAFER Centre qui a reçu la majorité des aides, essentiellement sur une opération d'acquisition de zones humides en Brenne en 2011.



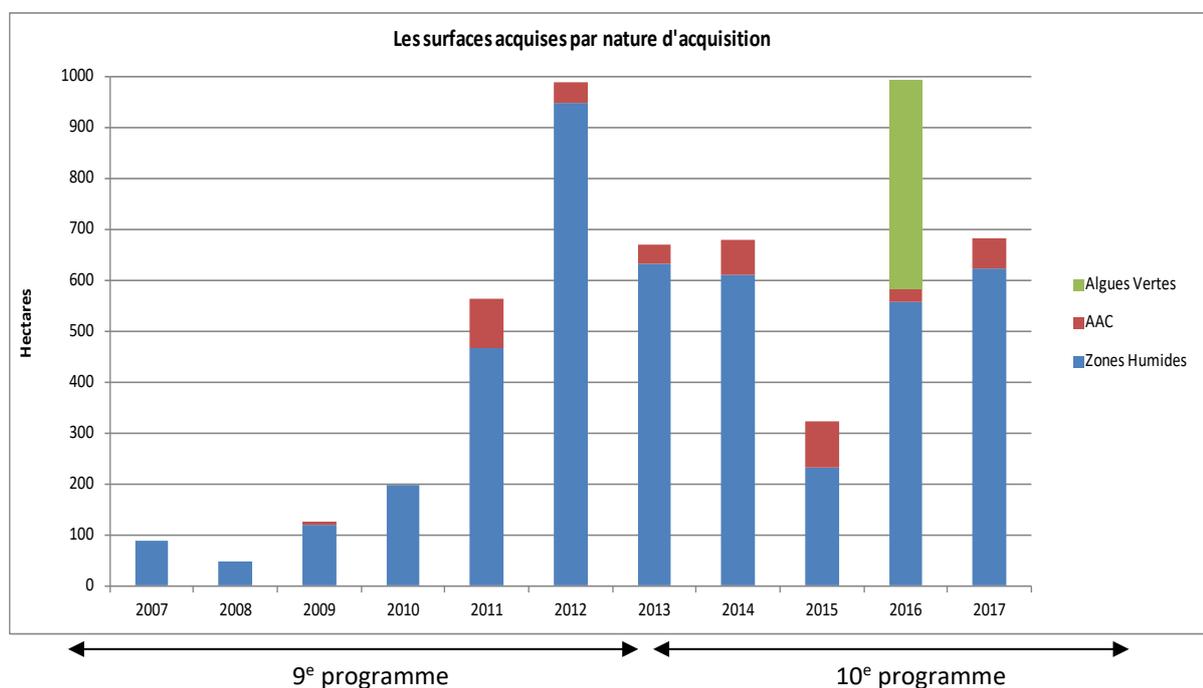
Les aides aux SAFER sont apparues en 2011 dans le cadre du 9^e programme mais sont demeurées faibles en termes de volumes financiers sur la durée. L'année 2011 fait figure d'exception avec l'opération d'acquisition de zones humides en Brenne.

Parmi les onze opérations financées sur la période analysée, sept ont concerné différents CEN, témoignant des interrogations d'acteurs moins expérimentés face aux SAFER.



4.5. A propos des parcelles acquises

■ Deux périodes d'acquisition concernant essentiellement les milieux humides



On distingue **deux périodes** d'acquisitions :

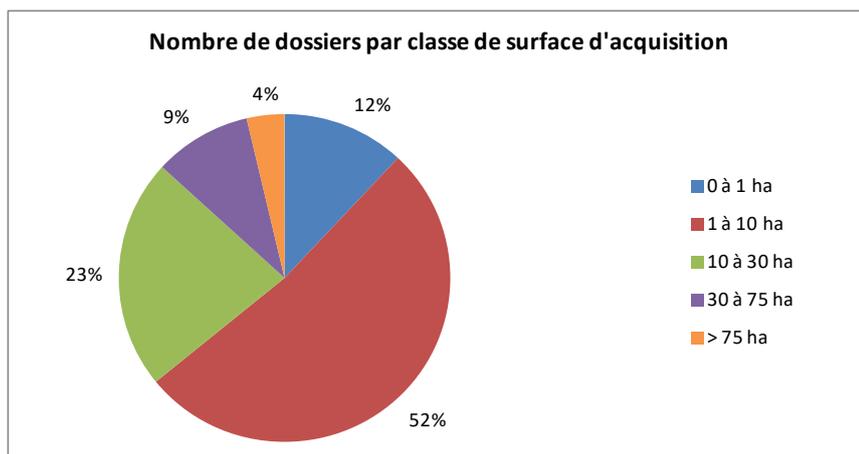
- **de 2007 à 2010, très peu d'acquisitions** avec une centaine d'hectares acquis en moyenne par an, la politique est encore balbutiante,
- **depuis 2011, après la révision du 9^e programme, les acquisitions** ont pris de l'ampleur, avec 700 ha acquis par an en moyenne. On constate deux pics : en 2012 (deux importantes opérations d'achat de ZH : 149 ha par des CEN dans la Vienne et 154 ha par le Département d'Ille et Vilaine) et en 2016 (deux opérations d'acquisitions dans les bassins algues vertes par le CELRL).

On constate par ailleurs que ce **sont essentiellement des zones humides qui ont fait l'objet d'acquisition**. Les acquisitions dans des aires d'alimentation de captage ou dans des bassins algues vertes n'ont débuté vraiment qu'en 2011 (sauf une opération d'acquisition de 4,4 ha de périmètre de captage qui a eu lieu en 2009 sur la commune de Monterblanc (56)), et demeurent très limitées par rapport aux zones humides.

■ Des acquisitions de parcelles de taille relativement modeste

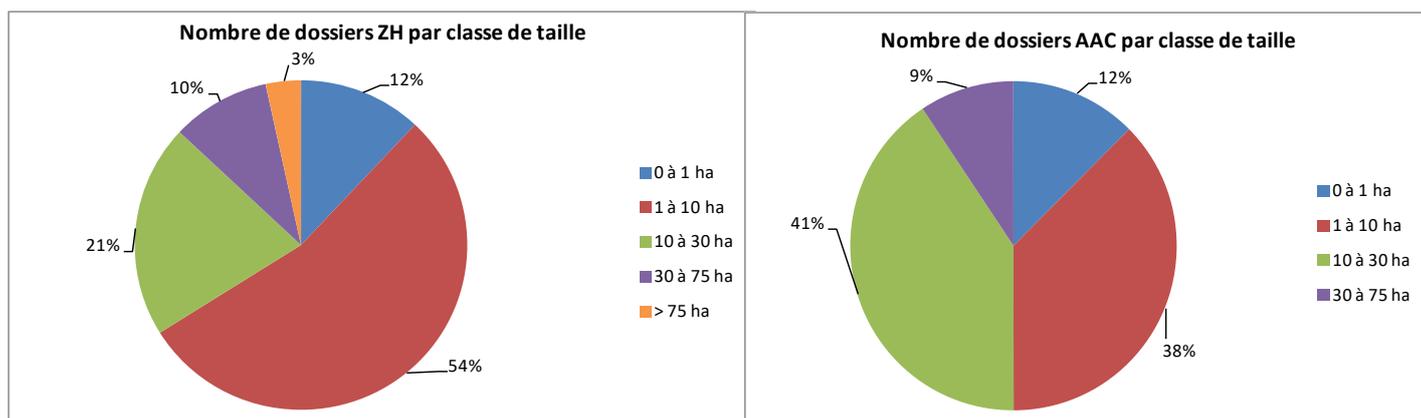
En moyenne, **les surfaces acquises sont de 15,5 ha pour une opération concernant une zone humide, de 13,2 ha pour une opération concernant une AAC**¹⁰.

¹⁰ La moyenne de 205 hectares pour les algues vertes, établie sur la base de deux opérations, n'est pas significative.



Deux tiers des dossiers concernent des opérations de moins de 10 ha alors que ceux de plus de 30 ha et de plus de 75 ha représentent respectivement 13% et 4% des dossiers.

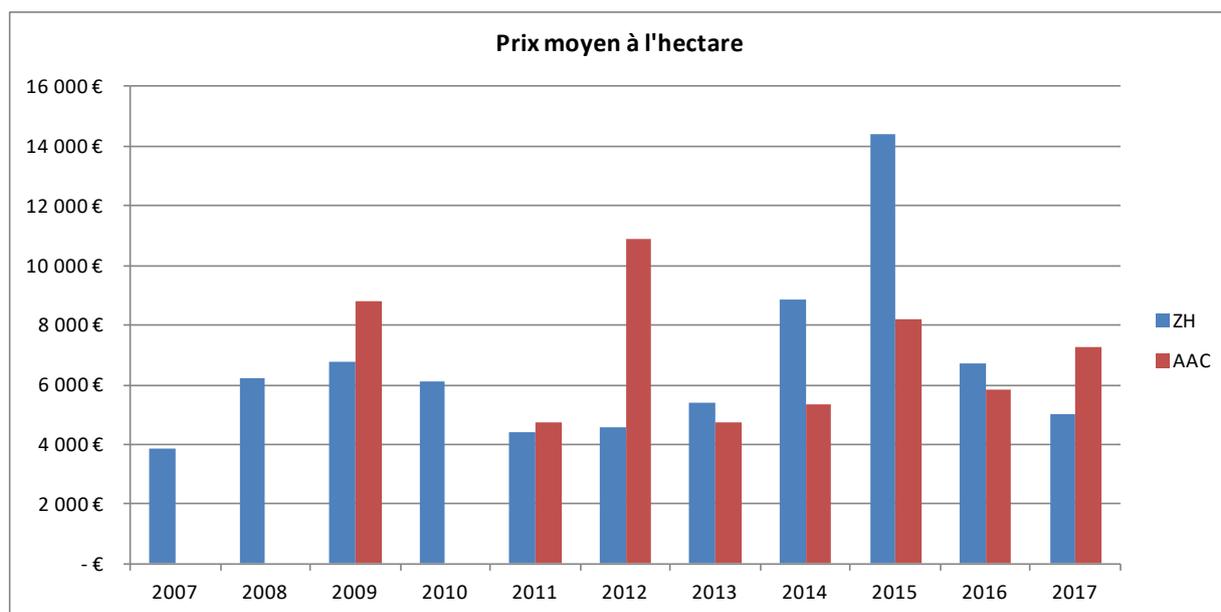
Des différences existent mais restent **peu marquées entre les thématiques d'intervention** :



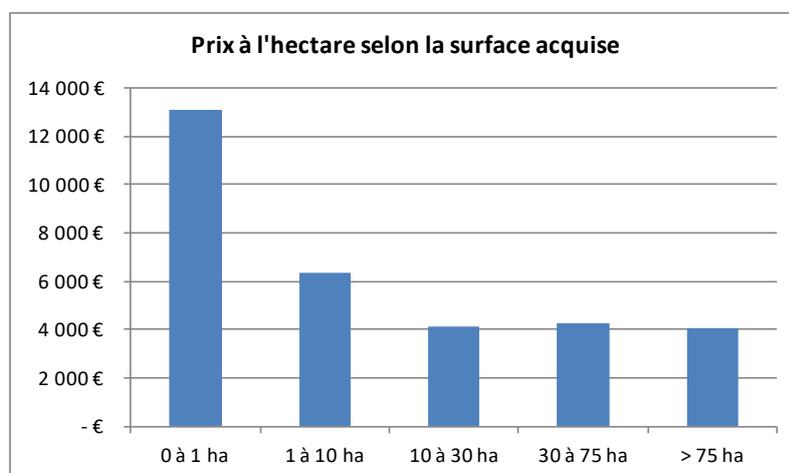
La répartition est la même pour les dossiers concernant des zones humides que pour l'ensemble des dossiers, sachant qu'ils représentent 90% des dossiers aidés. Pour les dossiers concernant des surfaces de 1 à 30 ha, la part des acquisitions de plus de 10 ha est proportionnellement deux fois plus élevée sur les AAC. Aux extrémités, le poids respectif des petites zones acquises inférieures à 1 ha et entre 30 et 75 ha est identique. En revanche, on ne constate aucune acquisition supérieure à 75 ha pour les AAC.

Remarque : la lecture qui peut être faite de ces analyses présente des limites qu'il est nécessaire de garder en mémoire pour éviter toute mauvaise interprétation. La base de données de suivi des dossiers d'aide indique une surface acquise par dossier. Ceci ne tient pas compte du fait que certains acteurs majeurs comme le CELRL ou les CEN peuvent regrouper plusieurs acquisitions au sein d'un seul dossier de demande d'aide globalisant l'ensemble des surfaces en projet d'acquisition. Par ailleurs, les acquisitions sur des petites surfaces sont souvent le résultat d'une animation foncière locale qui s'intègre dans une démarche d'acquisition beaucoup plus vaste.

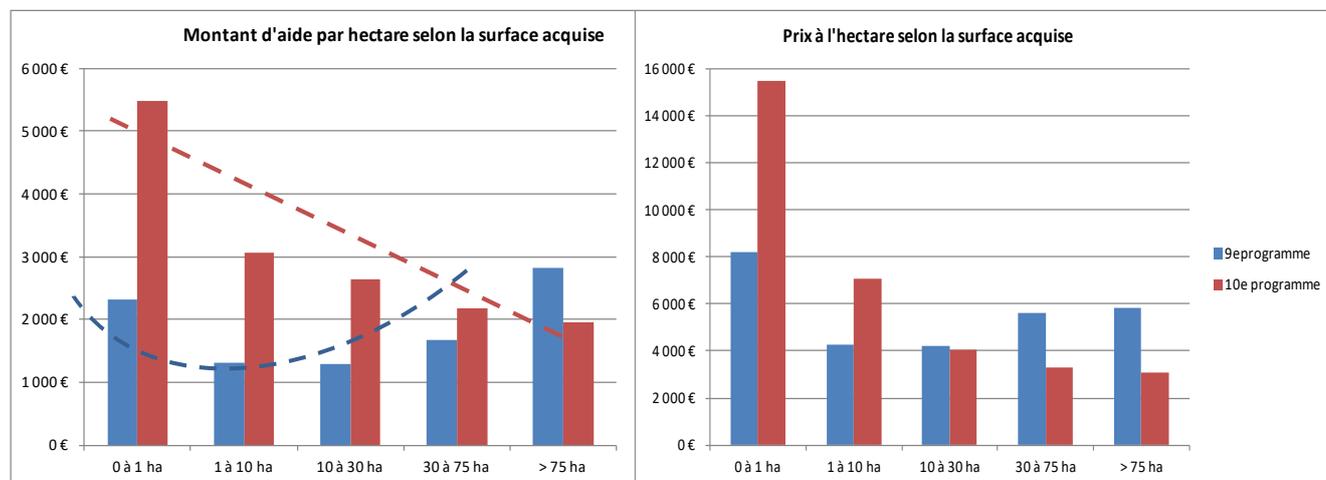
■ Des prix moyens à l'hectare variant en fonction de la taille des parcelles



On ne constate pas de différence notable entre les prix à l'ha pour les acquisitions de zones humides ou sur des captages prioritaires : **en moyenne le prix à l'ha est de 6 577 € en zone humide AAC et de 6 967 € sur une aire de captage**. Mais quelques acquisitions en ZH sur des territoires connus pour avoir un coût à l'hectare très élevé (Etangs en Sologne) peuvent fausser un peu les résultats : c'est probablement le cas en 2015 pour une opération avec un prix très élevé (131 300 €/ha) en délégation Centre-Loire pour l'acquisition de 6,8 ha de ZH. Concernant deux autres opérations en 2014 et 2015 avec un prix à l'ha entre 120 000 et 130 000 €/ha sur les délégations Centre-Loire et Maine-Loire-Océan, la raison est moins évidente (terrain en zone urbaine ou à urbaniser ?). Le prix moyen à l'ha en zone humide serait ramené à 6 033€/ha sans ces trois cas particuliers. Les surfaces concernées sont très restreintes (>1ha). En réalité, sur la plus grande partie du bassin, les prix à l'ha semblent sensiblement plus élevés sur des AAC où il existe un réel intérêt économique des parcelles pour l'agriculture qu'en ZH, au sein desquelles les parcelles sont souvent en déprise.



Le prix à l'ha a tendance à baisser avec le nombre d'hectares acquis. Il est de 40% plus cher pour les acquisitions de parcelles représentant moins d'1 ha.

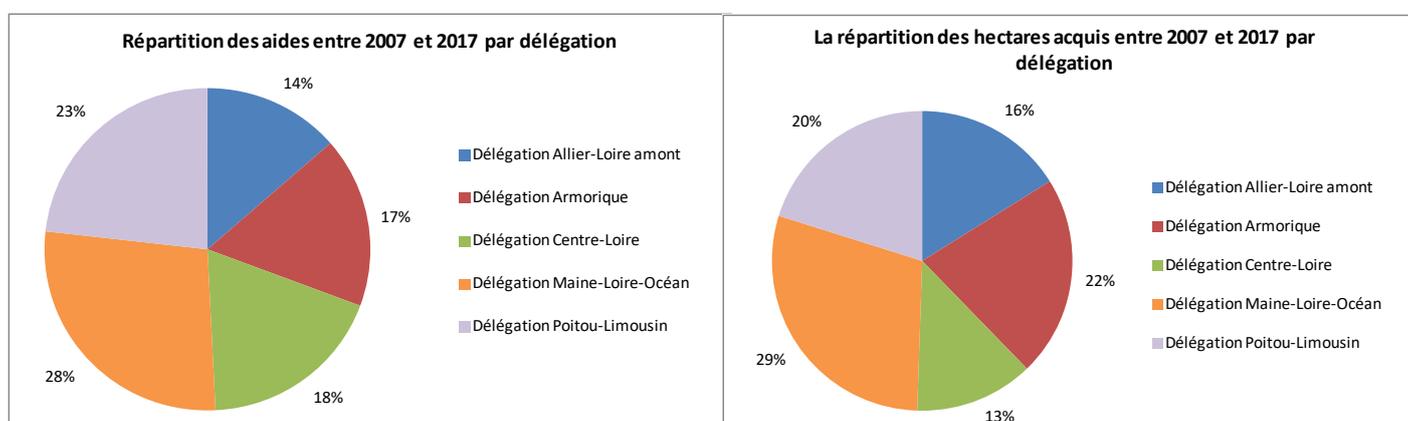


Le montant d'aide à l'hectare augmente avec la surface sur le 9^e programme (sauf pour les petites surfaces de moins de 1 ha), alors qu'il diminue quand la surface acquise augmente sur le 10^e programme. Cela s'explique en partie parce que le prix à l'ha des opérations de grande surface est généralement inférieur au prix à l'ha moyen calculé page précédente.

Remarque : Il est à noter que le calcul des prix à l'hectare qui alimentent les analyses précédentes a été réalisé à partir des dépenses éligibles renseignées dans la base de données de l'agence. Cette approche comporte plusieurs limites pouvant fausser les résultats obtenus :

- Les frais de notaires sont inclus dans le montant des demandes d'aides déposées, gonflant ainsi artificiellement le prix à l'ha ;
- Le montant des dépenses éligibles est souvent inférieur au montant total de l'opération car certaines composantes ne sont pas éligibles ou sont plafonnées ;
- Il arrive également que certaines opérations soient découpées artificiellement en plusieurs dossiers.

4.6. Des différences assez peu marquées entre délégations de l'agence

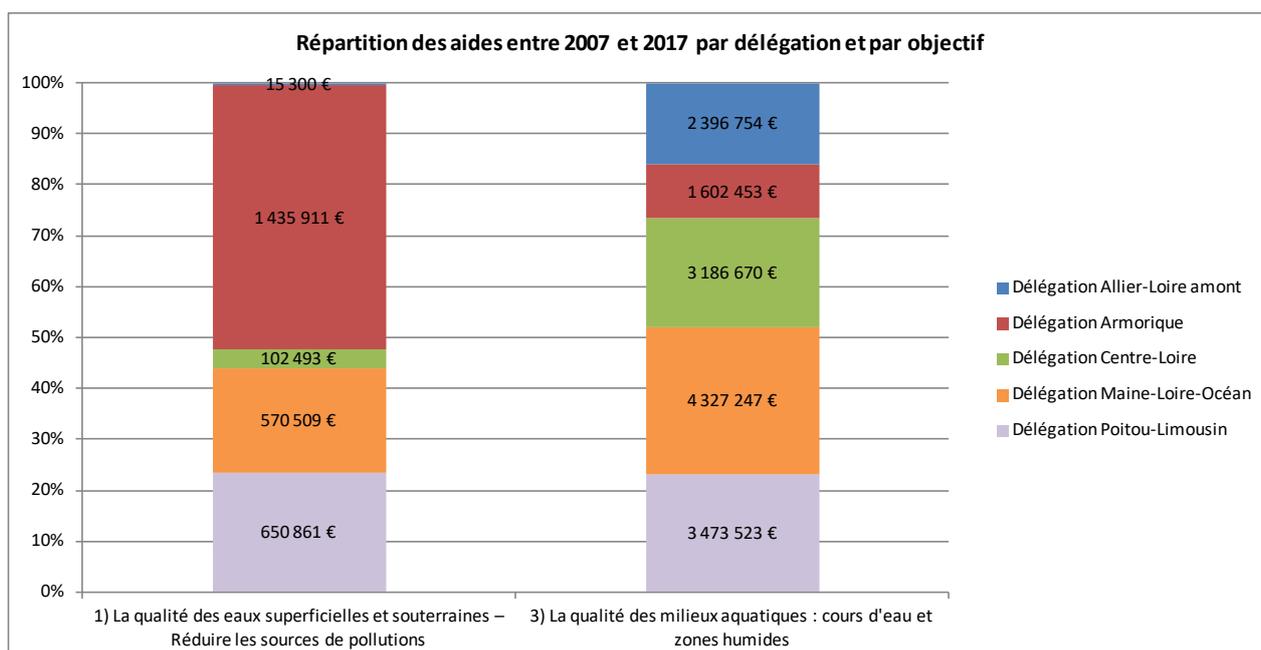


Le bilan est presque identique en termes de répartition des aides et des surfaces acquises, avec d'une part trois délégations qui se partagent 50% des aides et des surfaces (Allier-Loire amont,

Armorique et Centre-Loire) et les deux autres (Maine-Loire-Océan et Poitou-Limousin) se partageant l'autre moitié, avec un montant et un nombre de dossiers plus importants.

Les surfaces acquises sont réparties de façon assez homogène entre les délégations. La délégation Centre-Loire présente le moins de surfaces acquises (682 ha) et la délégation Maine-Loire-Océan étant celle qui en a acquis le plus (1 572 ha), sachant que cette délégation porte majoritairement les dossiers du CELRL.

La comparaison des graphes laissent penser que **le prix à l'ha est un peu plus élevé dans les délégations Poitou Limousin, Centre Loire et Maine Loire Océan** avec quelques acquisitions sur des territoires connus pour des prix à l'ha élevé en région Centre par exemple (Brenne, Sologne). Sur les délégations Armorique et Allier-Loire amont, les prix à l'ha semblent en revanche moins élevés.



L'objectif de **reconquête de la qualité des eaux a concerné essentiellement 3 délégations** : Armorique pour 52% des aides, Maine-Loire-Océan et Poitou-Limousin pour 21% et 23%. Peu d'actions ont été réalisées sur les deux autres délégations sur cette ligne de programme.

L'objectif de qualité des milieux aquatiques a concerné toutes les délégations, même si les délégations Allier-Loire amont et Armorique ont aidé moins de dossiers que les trois autres.

Ainsi, on peut constater que la délégation Allier-Loire amont a attribué des aides essentiellement dans le cadre de la ligne « qualité des milieux aquatiques » (85% des aides), avec de nombreuses actions sur des zones humides et des cours d'eau de têtes de bassins. La délégation Armorique a attribué des aides également réparties entre les deux lignes du programme. La délégation Centre-Loire a attribué des aides essentiellement sur la ligne de programme qualité des milieux aquatiques. Les délégations Maine-Loire-Océan et Poitou-Limousin ont aidé des dossiers essentiellement sur la qualité des milieux aquatiques, mais avec une part non négligeable pour la qualité des eaux.

4.7. Des effets propres et des impacts difficiles à caractériser, hormis sur un plan politique

La question des effets et des impacts de la politique foncière, notamment par rapport aux objectifs du programme d'intervention de l'agence de l'eau, est une question qui trouve difficilement de réponse ferme et quantifiée. En effet, la maîtrise foncière intervient généralement dans le cadre d'un projet faisant intervenir d'autres outils (animation agricole et formation sur les AAC, plan de gestion et programmes de restauration sur les zones humides), au côté desquels **il paraît très difficile d'isoler l'effet propre de la maîtrise foncière.**

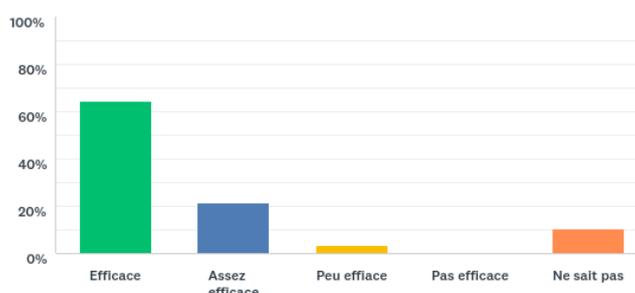
Dans la plupart des cas, elle joue d'un effet facilitateur sur la mise en œuvre d'une maîtrise des usages, concourant en ce sens au développement de pratiques favorables à l'amélioration de la qualité des eaux et des milieux. **Il faut beaucoup de temps pour réaliser des opérations foncières, faire évoluer les pratiques ; quant à en mesurer les effets...** ils ne pourront apparaître dans la plupart des cas que sur un laps de temps très long.

👉 *Par exemple sur un contrat territorial pollutions diffuses, l'intervention foncière a consisté à rapprocher les sièges d'exploitations de leurs parcelles, via la création d'une réserve foncière et des échanges amiables entre agriculteurs. Au total, 66 ha ont été échangés entre onze propriétaires et sept exploitants, dont quatre ont augmenté les surfaces pâturables proches de l'étable et trois pourront limiter les trajets d'engins agricoles. On constate aujourd'hui une réduction du chargement d'animaux à l'hectare pour ces agriculteurs. Par ailleurs, cette opération menée sur trois ans a permis de sensibiliser d'autres agriculteurs sur la protection de la ressource. En revanche, le temps de réponse du milieu étant de l'ordre de dix ans, les résultats escomptés ne devraient être sensibles que dans quelques années.*

A noter que sur des actions de maîtrise foncière sur des AAC dans des situations très particulières (terrain très drainant avec un temps de réponse de la nappe rapide en termes d'amélioration de la qualité des eaux), les effets de l'action foncière ont pu être constatés dans un laps de temps rapide (immédiat au niveau des analyses du reliquat azote sortie hiver, trois ans au niveau de la nappe). Dans ces cas particuliers, le constat effectif de l'impact sur l'amélioration de la qualité de l'eau est un levier d'action fort sur le territoire.

Les acteurs interrogés dans le cadre de l'évaluation (notamment dans le cadre de l'enquête en ligne et des études de cas) expliquent que, globalement, les aides à la maîtrise foncière permettent ou justifient de réaliser des acquisitions, avec des effets jugés globalement positifs :

Q10 Concernant la maîtrise de l'usage des sols, diriez-vous de l'acquisition foncière est un outil qui agit par rapport à l'amélioration de l'état des eaux et des milieux de manière... :



Près de 85% des animateurs de contrats estiment que l'acquisition foncière est une mesure efficace en termes environnemental. Cependant, la plupart d'entre eux associent cette efficacité à l'articulation avec un bail environnemental, seul à même de permettre un contrôle durable de l'usage des sols. De même sur certaines zones humides, tels que des marais importants, la superficie contrôlée conditionne une gestion favorable à l'expression de leurs fonctionnalités.

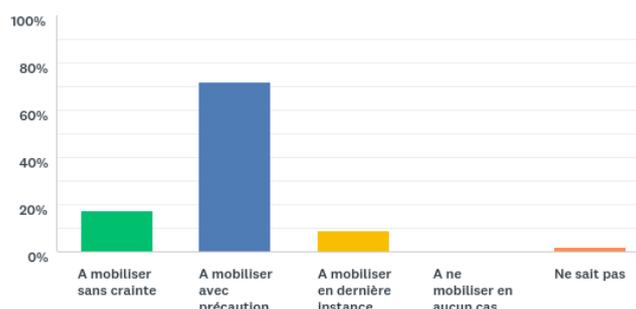
Les impacts à attendre sont de plus différents suivant le type de milieu concerné par le projet :

- **Les zones humides** constituent des espaces aux fonctionnalités multiples que leur maîtrise foncière doit aider à maintenir ou à restaurer. Au-delà d'intérêts variés associés à la biodiversité, la patrimonialité d'espaces remarquables, le soutien à l'étiage ou la recharge de milieux superficiels ou souterrains, la dépollution dans certains cas... il n'est généralement pas envisageable de quantifier un effet sur l'amélioration des masses d'eau ;
- **Sur les cours d'eau**, les parcelles acquises ont pour vocation à être érodées à plus ou moins long terme par la force dynamique des cours d'eau et à leur revenir de fait, avec un impact positif sur l'état des milieux indéniable bien que difficile à mesurer ;
- **Sur les AAC**, il est possible de distinguer les projets visant à acquérir et à **mettre en défens des zones ponctuelles présentant des vulnérabilités hydrogéologiques**. Pour ces projets, les résultats semblent palpables et assez rapides du point de vue de plusieurs acteurs rencontrés, à l'image des résultats observés sur des périmètres rapprochés mis en œuvre antérieurement. D'autres projets, visant plus spécifiquement la restructuration foncière des exploitations, sont beaucoup plus difficiles à évaluer et exigeront a minima des délais sans doute plus longs.

En revanche, la plupart des projets semblent partager **un même type d'effet d'ordre politique**, de l'avis d'une majorité des acteurs rencontrés. Pour un acteur territorial et notamment pour une collectivité territoriale et ses élus, investir le champ de la maîtrise foncière et a fortiori acquérir du foncier représenteraient sans doute l'affirmation et l'engagement politiques les plus forts possibles en faveur d'une reconquête de la qualité de l'eau et/ou des milieux.

Ce phénomène est particulièrement sensible sur les captages prioritaires, dans le cadre desquels ce type d'investissement marque clairement la volonté d'obtenir des résultats tangibles dans la durée, sans commune mesure avec les mesures contractuelles et temporaires mises en place depuis des années (MAE pour l'essentiel). Cet effet est renforcé du fait que ce type d'investissement va généralement à l'encontre des représentations et des intérêts des agriculteurs, qui par principe ne souhaitent pas voir les collectivités publiques contrôler le foncier agricole, a fortiori pour des motifs environnementaux.

Q11 L'acquisition foncière est selon vous un outil :



Face au poids de ces dimensions culturelles et politiques, certaines collectivités et certains gestionnaires préfèrent ne pas s'aventurer sur ce terrain et 70% des gestionnaires porteurs d'actions de maîtrise foncière jugent qu'il s'agit d'un outil à mobiliser avec précaution.

👉 *Une des personnes enquêtées précise ainsi : « Il est à mobiliser en connaissance du contexte foncier local. L'intervention de la collectivité sur le foncier ne doit pas provoquer une surenchère locale ou une mise en concurrence de la collectivité avec l'activité agricole. La mise en œuvre de ces acquisitions doit se faire en toute transparence et en concertation avec l'ensemble des acteurs du territoire. Dans notre cas, l'acquisition est mobilisée quand la mise en œuvre des actions sur les milieux aquatiques n'a pu aboutir par le volontariat. »*

En écho, **les aides foncières de l'agence** apparaissent souvent comme une **clef de cette détermination politique** des élus, permettant de justifier localement ce type d'investissement.

Pour les **zones humides**, les acquisitions étant plus souvent portées par des acteurs environnementaux et impactant plus positivement l'agriculture, c'est notamment auprès des élus des collectivités que les aides jouent un rôle de sensibilisation déterminant. Ceux-ci sont d'autant plus sensibles que leurs collectivités sont souvent associées à la gestion des sites restaurés et en perçoivent les effets en termes de valorisation du territoire.

👉 Ce que nous retenons :

- Une politique pesant relativement peu en termes de montants d'aide : 20 millions euros d'aides (dont 11% d'avances remboursables) comptabilisées pour les 9^e et 10^e programmes, représentant une part de 0,4% par rapport au montant total de ces deux programmes.
- Les aides sont en progression depuis le début du 10^e programme (2013), avec une prépondérance des aides dédiées à la thématique zones humides, représentant 84% des aides pour 84% des hectares acquis.
- Dans un même registre, l'acquisition définitive ressort comme le levier le plus largement mis en œuvre (88% du montant des aides) : les opérations amont (animation, études, veille foncière) et aval (gestion des parcelles acquises) apparaissent donc en retrait, en particulier car elles restent difficiles à relier de manière formelle à cette politique foncière de l'agence (animation foncière intégrée à l'animation générique des contrats territoriaux, mesures de gestion relevant systématiquement des politiques thématiques concernées).
- Les bénéficiaires des aides allouées au titre de cette politique sont diversifiés : collectivités, syndicats mixtes à fiscalité propre, associations, Conservatoires du littoral... Ils disposent cependant d'un poids relatif différent dans le système : les principaux bénéficiaires sont les collectivités territoriales avec 40% des aides et les CEN avec 30%.
- Les avances remboursables aux SAFER, outil défini au 10^e programme pour éviter aux maîtres d'ouvrage acquéreur les frais de réserve, sont peu mobilisées : onze dossiers d'aide accordés à trois structures pour le 10^e programme.

- La taille moyenne des surfaces acquises varie de 15,5 ha pour les opérations concernant les zones humides à 13,2 ha pour les opérations concernant les AAC. La majorité des surfaces sont de petites surfaces, avec deux tiers des dossiers concernant des opérations de moins de 10 ha et 80% de moins de 30 ha.
- Les prix à l'hectare sont pour leur part relativement stable sur le bassin, avec une moyenne de prix à l'ha de 6 577 € pour les zones humides et de 6 967 € sur une aire de captage, avec cependant quelques acquisitions coûteuses sur des territoires réputés pour leurs coûts très élevés (ex. étangs en Sologne).

5. REGARDS CROISES DES ACTEURS SUR LA POLITIQUE FONCIERE

Avant d'aborder en détail les principaux points de vue exprimés à propos de cette politique, il paraît utile de relever le caractère exceptionnel de la maîtrise foncière soutenue par l'agence de l'eau.

Pour les **acteurs agricoles**, ce type d'acquisition relève d'une **exceptionnalité de principe**, sachant qu'il ne leur paraît pas souhaitable que les collectivités publiques se rendent propriétaires de terres agricoles, par crainte de soustraction à l'usage agricole voire de risque d'urbanisation à terme. Avec cependant trois types de relativisation concernant :

- Les zones humides, pour lesquelles la concurrence est moindre entre agriculture et environnement : certaines acquisitions peuvent être même conçues comme des opportunités notamment si elles donnent lieu à un retour à l'élevage extensif sur des parcelles délaissées.
- Les captages prioritaires, sur lesquels des acquisitions peuvent être envisagées à condition qu'elles soient cantonnées à des secteurs très limités et que l'on puisse en démontrer la portée sur la qualité de l'eau, sachant que l'on est souvent situé sur des terrains fortement valorisés par une agriculture productive.
- et les parcelles vouées à disparaître le long de l'espace de mobilité d'un cours d'eau : les agriculteurs peuvent se montrer satisfaits que des structures se portent acquéreuses des parcelles vouées à disparaître, sauf à ce qu'il s'agisse là-encore de parcelles fortement valorisées par l'agriculture.

Les **autres acteurs**, notamment les acquéreurs de milieux humides à titre environnemental, défendent de façon pragmatique ce caractère exceptionnel, notamment au regard des coûts que l'acquisition recouvre, voire aux difficultés ultérieures de gestion.

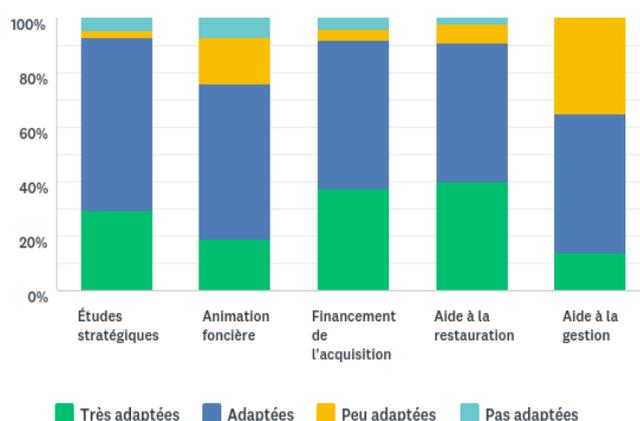
Plus généralement, **on évoque l'acquisition comme un outil de dernière instance**, à n'utiliser qu'en cas de nécessité, même si on lui trouve des avantages qui font figure de spécificités et qu'aucun autre outil ne concurrence (ex. sécurisation définitive de l'usage des sols, niveau supérieur d'exigence dans les conventions avec les agriculteurs, durabilité...). La principale source de comparaison renvoie aux Mesures agroenvironnementales (MAE), n'assurant aucune sécurité quant au maintien des pratiques suite à la contractualisation.

5.1. Une intervention de l'agence globalement appréciée

L'agence de l'eau est le principal, voire l'unique, financeur des interventions foncières qu'elle soutient. En outre, ayant accru ses taux jusqu'à 80% à partir de la révision de son 10^e programme, elle peut être le seul financeur sollicité, simplifiant le parcours des bénéficiaires. Cette image de **financeur favorable** est renforcée par un niveau d'exigences administratives jugé raisonnable (demandes, justifications...), en comparaison avec la plupart des autres financeurs (fonds européens, collectivités,...). La seule éventuelle difficulté évoquée consiste à trouver le bon interlocuteur au sein de l'agence, sachant qu'il ne s'agit pas des dossiers classiques et que les compétences des chargés d'intervention varient sur ce volet.

Au-delà, **les aides prodiguées par l'agence bénéficient d'une appréciation très positive** de la part des animateurs de contrats, comme de celle des autres bénéficiaires consultés (CERLR, CEN, syndicats mixtes, associations...), sous-tendue pas l'idée que sans celles-ci leur intervention foncière serait extrêmement réduite, voire nulle.

Q16 Au regard de vos besoins, les aides de l'agence vous paraissent-elles...



Il apparaît nécessaire de préciser ces constats. Concernant les aides à l'**acquisition, les modalités d'aide sont jugées satisfaisantes** au regard de coûts situés généralement sous les plafonds définis dans les modalités (exprimés en coût à l'hectare). Ont cependant été également évoqués des problèmes de « proratisation » de ces aides sur des acquisitions partiellement situées en zones humides, alors que les ventes ne sont généralement pas divisibles. Ce qui rend parfois l'achat impossible. La complexité des dossiers est telle qu'elle ne peut être résolue sans un appui juridique/foncier spécifique, limitant la réactivité des porteurs de projet (quand elle ne les pousse pas à abandonner les projets).

La réactivité de l'agence et la mobilisation rapide des fonds ont été souvent signalées. A titre de comparaison, une étude de cas a signalé que les versements des financements complémentaires demandés au titre du FEADER, fonds régulièrement sollicité par les acteurs pour boucler leur plan de financement, étaient effectivement réalisés minimum 18 mois après l'obtention de l'accord. Ce qui représente un coût équivalent d'un ETP en intérêts bancaires pour la structure demandeuse. En termes d'économie globale du projet, cette réactivité est donc fondamentale.

Concernant les **captages**, les collectivités gestionnaires ont des **capacités d'investissement disparates** suivant leur taille, freinant potentiellement l'implication de petites structures avec d'autres priorités (réseaux...). On ignore cependant s'il s'agit d'un **frein objectif** ou d'un **argument** justifiant un certain immobilisme politique. Certains agents de l'agence estiment que le taux d'aide n'est pas décisif pour ces collectivités disposant de ressources liées à la vente de l'eau. Pour eux, la question de l'engagement étant d'ordre politique, c'est le principe de l'aide qui est déterminant.

👉 *En écho, une étude de cas a permis de constater que l'engagement d'un gestionnaire (alimentant plus de 500 000 habitants) dans des stratégies de restructuration foncière conjuguaient effectivement volonté politique, disponibilité de moyens et capacité d'animation. A noter, que la comparaison avec les coûts de potabilisation de la ressource sont un argument pratiqué par certains.*

La souplesse d'intervention de l'agence apparaît également adaptée au fait que les opportunités ne sont pas toujours prévisibles. Ce constat s'amointrit dans les cas où un rapprochement avec un contrat territorial a été demandé par l'agence pour permettre le financement du projet.

Concernant les **frais d'acquisition**, les délais de décision au sein de l'agence peuvent avoir des conséquences sur les coûts restant à charge de l'acheteur, que l'avance soit assurée par lui-même ou une SAFER. On relève cependant une réelle difficulté à faire fonctionner le **mécanisme d'avance**

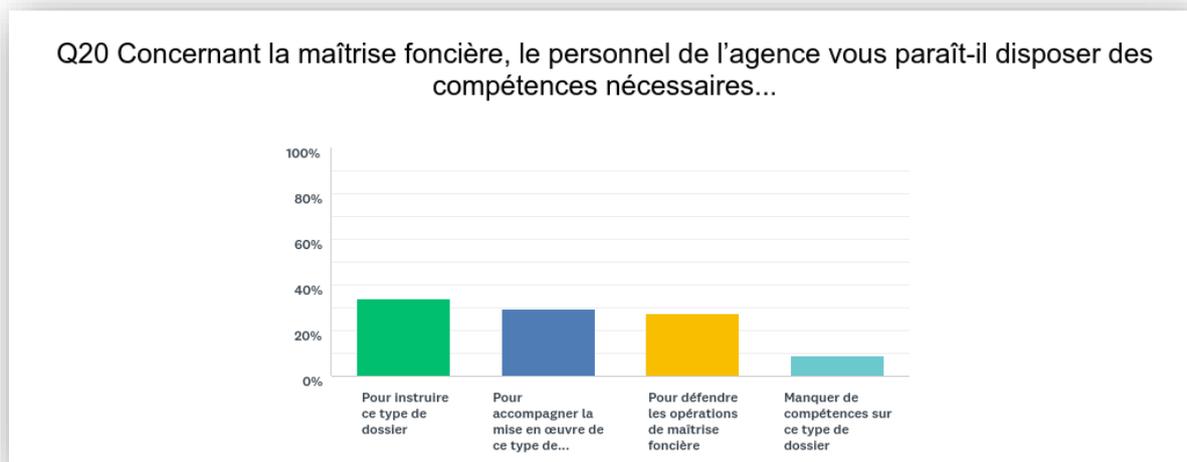
remboursable de la SAFER, dont les modalités restent peu claires... et l'usage peu pratiqué¹¹. Cela n'empêche pas les rares bénéficiaires rencontrés de craindre qu'elle ne disparaisse, sachant qu'elle présente l'avantage de rabattre ces coûts de l'ordre de 15% à moins de 5%. C'est le principal point sur lequel l'agence évoque une difficulté à obtenir des informations jugées fiables.

Les aides amont apparaissent particulièrement utiles aux gestionnaires déjà engagés dans des actions foncières. Les aides aux études par exemple permettent de préciser les finalités et les modalités de la stratégie foncière poursuivie, ne serait-ce que pour la partager avec les partenaires concernés et pour étayer l'animation foncière jugée tout aussi indispensable. Si l'aide aux études est clairement identifiée, celle relative à l'animation foncière ne l'est pas toujours, car souvent intégrée à l'aide globale à l'animation des CT.

Les **aides aval** relatives à la gestion des terrains acquis concernent plus directement les zones humides et sont plus diversement appréciées, sachant qu'elles ne sont pas spécifiques à la politique foncière. Si le soutien à la restauration ne souffre pas de critiques, les aides à la gestion interrogent davantage. Cette gestion n'est pas forcément nécessaire, quand l'agriculture l'assure dans le cadre de conventions adaptées. En revanche, elle peut l'être pour des milieux humides remarquables réclamant une gestion spécifique qu'aucune activité économique n'est capable de supporter.

👉 *Une étude de cas permet d'observer que sans cette aide consacrée à la gestion d'un marais acquis par le CERLR et représentant un emploi à temps plein, soutenu par l'agence dans le cadre d'une CGD (hors valorisation et accueil), la commune gestionnaire concernée ne serait sans doute pas engagée d'après le CELRL. La durée de ce soutien est une question récurrente, la restauration des fonctions observées ne créant pas de ressources financières avec le temps.*

Quant aux **appuis prodigués par le personnel de l'agence**, ils bénéficient d'une image positive aux yeux des animateurs de CT, puisque ces derniers ne sont que 10% à juger que le personnel de l'agence manque de compétences sur le sujet.



Parmi les animateurs sans pratique foncière, 75% estiment, en effet, manquer de compétences et près de 65% déclarent qu'ils se tourne(raie)nt en priorité vers l'agence de l'eau pour des conseils sur ces questions. Pour les animateurs expérimentés, ce sont les SAFER qui sont privilégiées pour ce type de conseils (63%).

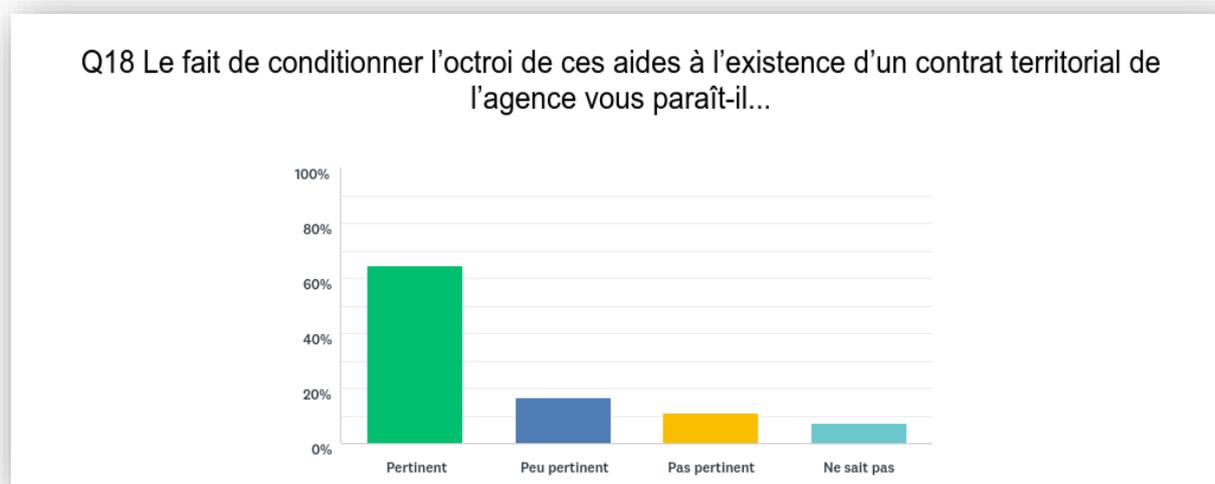
En écho, les chargés d'intervention de l'agence reconnaissent qu'il s'agit de dossiers spécifiques, parce qu'assez peu répandus, s'étalant généralement dans le temps tout en requérant potentiellement une forte réactivité quand une opportunité se présente. Le sentiment de manquer de compétences et

¹¹ Voir 5.4 à propos des partenariats

de ressources face aux questions foncières est aussi partagé, avec pour issue de renvoyer les gestionnaires vers les SAFER ou des experts fonciers. Du point de vue d'un certain nombre d'entre eux, l'agence n'a sans doute pas suffisamment investi la question sur le plan des compétences de ses agents, tout en reconnaissant que la maîtrise de la problématique foncière repose fortement sur l'expérience. Le déficit d'échanges d'expérience entre thématiques et au sein d'une même thématique est également regretté (ex. acquisitions PPR et AAC, acquisitions ZH et cours d'eau).

5.2. Une conditionnalité acceptée au prix d'une certaine souplesse

L'octroi des aides de l'agence aux projets de maîtrise foncière renvoie à une condition majeure : l'existence d'un contrat territorial¹² ou d'une convention de gestion durable¹³.



Cette condition jouit d'un regard plutôt favorable de la part de deux tiers des **animateurs de CT** enquêtés. Elle permet de s'assurer de l'opportunité du recours à la maîtrise foncière dans le cadre de la batterie d'outils mobilisés par le CT. Sur un plan stratégique, elle permet aussi de cibler l'effort de maîtrise foncière (localisation, superficies...) et d'en évaluer la portée (bilan, évaluation), même si la visibilité de ce qui pourra être réellement acquis sur cinq ans est limitée. En regard, le fait que la programmation repose sur une enveloppe prévisionnelle activée « au fil de l'eau » est apprécié. Les instances des CT favorisent aussi les débats nécessaires à des interventions qui ne sont pas forcément d'emblée comprises et/ou acceptées.

En revanche, les **gestionnaires environnementaux**, notamment les CEN, qui avaient pris l'habitude de travailler sans cette contrainte, la jugent davantage comme un « **coup de frein** », une « **perte de souplesse** »...

¹² Le contrat territorial (CT) est un outil financier proposé par l'Agence de l'eau Loire Bretagne dans le but de réduire les différentes sources de pollution ou de dégradation physique des milieux aquatiques. Il permet d'intégrer l'ensemble des enjeux locaux mis en avant par l'état des lieux de la DCE et peut concerner une ou plusieurs thématiques. Son échelle d'intervention concerne le bassin versant ou l'aire d'alimentation de captage. Il est conclu pour une durée maximale de 5 ans avec le porteur de projet, les maîtres d'ouvrage et les partenaires techniques et financiers. Les bénéficiaires sont des maîtres d'ouvrage publics ou privés.

¹³ Cette conditionnalité n'est pas appliquée à l'acquisition de zones humides, celle-ci étant conditionnée à l'existence d'un plan de gestion.

✎ *Au-delà de cet alourdissement de procédure, une étude de cas a permis de vérifier l'existence de difficultés de collaboration entre un CEN et un gestionnaire de CTMA : ce dernier avait centré ses objectifs sur les cours d'eau et considérait les acquisitions de zones humides (tourbières...) comme de « la communication et sans effet sur les problématiques eau ». En retour, le responsable du CEN reconnaît que ce type de collaboration a pu bouleverser des habitudes de ces gestionnaires de milieux aquatiques (sans pour autant que de telles difficultés politiques soient récurrentes).*

Il n'en demeure pas moins que les différences de culture, d'objectifs, et l'absence de relations préalables peuvent avoir tendance au moins au départ à inscrire la relation dans une dimension davantage fonctionnelle que stratégique.

Cette condition fait par ailleurs l'objet de questions de nombreux bénéficiaires :

- Quid des territoires orphelins des CT, qui peuvent présenter des milieux intéressants ?
- Quid des périodes courant entre deux CT ?
- Comment ajuster les temporalités respectives des CT et de la maîtrise foncière fondamentalement plus longue ?
- Quid des stratégies foncières qui peuvent exiger de sortir du périmètre du CT au sens strict, notamment en cas de création d'une réserve foncière, facilitant les échanges amiables (restructuration) ou la compensation de pertes de foncier (retrait agricole) ?
- Quelle pertinence pour des stratégies à des échelles supra-CT, comme par exemple sur l'espace de mobilité de grands cours d'eau ?

Ces différents points amènent la plupart de nos interlocuteurs à considérer que cette condition doit être gérée avec suffisamment de souplesse pour ne pas interdire des initiatives de maîtrise foncière indépendantes du CT. Ce point de vue est d'autant plus marqué chez les CEN qui entretenaient des relations antérieures avec l'agence sur ce type de projets. Certains chargés d'intervention estiment eux-mêmes que l'exigence de rapprochement de l'opération foncière d'un contrat territorial est chronophage et parfois artificielle.

Quant à l'alternative que représente la Convention de gestion durable (CGD) quasiment inusitée¹⁴, elle reste peu connue et jugée lourde et difficile à manier par la plupart des acteurs potentiellement concernés (CEN, associations), à l'exception des structures bénéficiaires qui y sont attachées (CERLR, CEN Basse Normandie).

✎ *A l'opposé de cette réputation, une étude de cas a pu montrer une appréciation positive de la CGD. Sur ce territoire, un projet de CT avait été abandonné non par manque d'enjeu territorial mais par blocage politique, les élus du territoire refusant de travailler ensemble. Mobilisée, la CGD est appréciée pour sa souplesse, sa programmation pluriannuelle avec un réajustement annuel, sa lisibilité (elle ne concerne qu'un seul maître d'ouvrage) et... sa capacité à contourner les blocages politiques territoriaux. A ce titre, ces acteurs ont exprimé des craintes explicites face à la rumeur de disparition de cet outil.*

En perspective, on relève :

- Des craintes sur le fait que les CT soient à terme ciblés en priorité sur les masses d'eau en mauvais état ;
- Des espoirs que les CT « pollutions diffuses » (intervenant sur les captages notamment) puissent donner lieu à la définition préalable de stratégies foncières, capables d'orienter animation et acquisition par la suite ;

¹⁴ Pour mémoire, sept CGD ont été mises en œuvre sur la période 2007/2017.

- Des craintes soulevées par la rumeur d'un abandon des CGD de la part des quelques bénéficiaires concernés.

5.3. Une articulation stratégique globalement intégrée

La vision stratégique de la maîtrise foncière, soutenue par l'agence, tend à bénéficier d'une acceptation favorable d'une majeure partie des acteurs consultés, avec un bémol pour les acteurs agricoles.

■ Des interventions amont jugées indispensables à l'acquisition

L'intervention amont est perçue comme indispensable à l'acquisition :

- La **veille foncière** y est envisagée comme prioritaire. Sans cette information, il paraît en effet difficile de s'engager dans ce type de démarches, sauf à ce que l'acquisition soit exceptionnelle. Dans ce cadre, l'information dispensée par les SAFER est jugée généralement incontournable (outil Vigifoncier).
- L'intensité de l'**animation foncière** à mettre en place varie davantage, en fonction du ciblage de la stratégie d'acquisition et l'échelle de mise en œuvre de la démarche. Pour les CEN qui interviennent davantage à l'opportunité à des échelles régionales et/ou départementales, cette animation est investie différemment quand il s'agit d'animer une série d'échanges amiables entre des agriculteurs dans le cadre d'un BAV ou d'une AAC. Dans tous les cas, elle est conçue comme une clé de l'évolution des mentalités de propriétaires, des agriculteurs et des acteurs locaux. Elle réclame du temps dans la durée, ainsi que de la proximité. Rappelons qu'elle représente un temps important des agents de secteur du CELRL et des SAFER (20 à 30%).

Cette animation est conçue soit comme intégrée à l'animation générale, pour bénéficier de la connaissance et de la proximité de terrain, soit plus rarement comme spécialisée. La mise en place d'une gouvernance dédiée à la conception et au suivi de la stratégie foncière (instance associant généralement des représentants des élus et des agriculteurs) est généralement jugée nécessaire par les porteurs de stratégies pouvant affecter l'agriculture (protection, retrait et restructuration).

- Quant au besoin d'**études stratégiques préalables**, il est croissant, essentiellement pour les porteurs de stratégies de restructuration des exploitations¹⁵. Elles sont destinées à orienter et structurer l'intervention et l'animation de terrain. Les chargés d'intervention de l'agence estiment qu'elles les aident à juger de la pertinence de l'intervention foncière envisagée.

La nécessité d'un recours à ces mesures préalables tend à s'accroître avec l'expérience. Sur les captages prioritaires, on constate ainsi :

- un premier contrat orienté vers l'évolution des pratiques peut évoquer la question foncière sans objectif précis... et ne donne généralement pas lieu à des réalisations significatives,
- un second prévoyant généralement un volet d'animation foncière en lien avec une stratégie de protection, voire de restructuration d'exploitations...
- un troisième (généralement à venir) devant recourir plus systématiquement à une étude stratégique puis à une animation dédiée à des stratégies de restructuration davantage du ressort d'échanges amiables entre agriculteurs.

¹⁵ Voir à ce titre l'étude stratégique conduite sur le BAV de la baie de Douarnenez.

<http://www.sagebaiededouarnenez.org/site/strategie-fonciere-et-lutte-contre-les-algues-vertes/>

Pour le personnel de l'agence, cette évolution résulte du manque d'effets des changements de pratiques et d'une acculturation progressive des gestionnaires à ces questions. Ces investissements présentent aussi l'opportunité de faire du foncier l'objet d'une démarche à part entière, tout en évitant « *de s'enfermer dans l'acquisition* ».

Les perspectives de nombreux départs d'agriculteurs en retraite, associées à l'intervention de nouveaux investisseurs fonciers dans les années à venir¹⁶ renforcent ce souci d'anticipation des gestionnaires. Concernant les zones humides, les perspectives d'absence de remplacement augurent de difficultés à maintenir une gestion agricole adaptée.

■ Des interventions aval conçues comme justifiées au regard des enjeux de maîtrise de l'usage des sols

L'**intervention aval**, qu'il s'agisse de restauration ou d'entretien des terrains sous maîtrise foncière, est également envisagée comme **nécessaire et justifiée** dans la mesure où l'agence se préoccupe de l'usage des sols placés sous maîtrise foncière¹⁷. Si les gestionnaires environnementaux semblent disposer d'une expérience plus avérée concernant les zones humides, la plupart des acquéreurs estiment devoir progresser dans la maîtrise et l'articulation des outils assurant cette maîtrise de l'usage des sols (baux environnementaux, servitudes, commodats...). Un questionnement concerne la capacité future à trouver des agriculteurs prêts à s'investir sur les zones humides difficiles à valoriser, notamment face au recul de la production laitière et à la vague de départs en retraite déjà évoquée. Cette perspective pourrait condamner la gestion durable des fonctionnalités de certains milieux humides.

En écho, certains agents de l'agence s'interrogent sur la **pérennité de l'engagement des collectivités**, en cas de changement d'élus, et **des associations**, jugées potentiellement fragiles. L'absence de moyens mis en œuvre par l'agence pour contrôler le devenir de la gestion des parcelles sous maîtrise foncière, au travers par exemple d'une **clause d'inaliénabilité**, interroge notamment les membres du comité de pilotage. Sur ce plan, au travers de la « domanialisation » ou de l'inaliénabilité des terrains acquis, le CERLR et les CEN présentent toute sécurité sur ce plan. Ces questions sont renforcées en cas d'acquisitions temporaires pour la constitution de réserves foncières.

■ L'acquisition définitive privilégiée... et interrogée

L'acquisition ferme et définitive, directement inspirée des pratiques du CELRL et des CEN, semble répondre à l'essentiel des besoins d'acquisitions de zones humides. La restauration de ces milieux peut même être vue positivement par l'agriculture appelée à les entretenir par la suite.

En revanche, cette approche rencontre des limites au regard des stratégies de restructuration agricole sur des captages ou des bassins algues vertes. L'acquisition définitive de zones de protection peut parasiter l'acceptation de stratégies destinées à favoriser des échanges amiables.

✎ *Une des études de cas a ainsi permis d'observer que l'achat et le boisement de 130 ha par la collectivité gestionnaire pour la protection d'un captage dans les années 90 (en application de mesures de compensation d'une infrastructure et face à une solide opposition de l'agriculture) a eu des conséquences sur une stratégie d'échanges amiables menée vingt ans plus tard. Le projet de créer, via une réserve foncière, une dynamique d'échanges entre exploitants pour rapprocher parcelles et sièges d'exploitation et pour « désintensifier » le pâturage à cheptel équivalent a soulevé initialement de fortes craintes finalement soulagées.*

¹⁶ Les ateliers sur Poitiers ont permis de constater les craintes exprimés autour d'investisseurs étrangers, notamment chinois, sans que leur poids, ni leur logique soient clairs.

¹⁷ Un atelier à Angers a permis à certains acteurs environnementaux de relever quelques « accidents de parcours », sachant qu'il semble que cela soit sans doute l'exception qui confirme la règle.

Certains chargés d'intervention regrettent également de n'avoir que **l'acquisition définitive comme seul horizon**, rappelant par exemple que sur les PPC, l'agence finance les indemnités définitives pour servitude à un taux plus bas. Il n'en demeure pas moins que ces alternatives posent aujourd'hui de nombreuses questions tant dans leur application que dans l'intérêt qu'y porteront les gestionnaires (ex. nécessité de disposer de parcelles libres de bail pour mettre en place des servitudes transmissibles à de futurs acheteurs, pertinence de recourir à l'outil Obligations Réelles Environnementales (ORE) issu de la loi biodiversité de 2016, autres conventionnements...). Un approfondissement des outils de maîtrise foncière leur paraît nécessaire, d'autant plus que les ORE offrirait de nouvelles perspectives¹⁸, qui restent à vérifier.

5.4. Des partenariats structurants plus ou moins établis

Lors de la mise en œuvre de sa politique, l'agence s'est en priorité appuyée sur l'expérience des CEN et du CERLR, avec lesquels elle est aujourd'hui liée par des conventions. **La convention agence-CERLR** présente la spécificité d'avoir été signée puis renouvelée dans le cadre de l'application de cette politique. Aux dires des partenaires concernés, ces outils facilitent leur relation et contribuent à l'efficacité de leurs investissements conjoints, sachant qu'il s'agit des principaux bénéficiaires de l'appui de l'agence.

Le second type de partenariat formalisé concerne **les SAFER du bassin**. Dès la révision du 9^e programme, l'agence s'est inquiétée d'associer les SAFER à la mise en œuvre de sa politique. Dans ce cadre, une convention a été signée en 2011 avec l'ensemble des SAFER présentes en Loire-Bretagne pour mettre en place une avance remboursable pour les acquisitions et les frais associés engagés. En outre, cette convention prévoyait la désignation d'interlocuteurs privilégiés au sein de chaque organisme, le renforcement croisé des compétences des agents concernés et de ceux des collectivités gestionnaires, ainsi que des investissements méthodologiques communs. La plupart de ces ambitions n'ont pas connu de développement. Notons aussi que cette convention n'a pas donné lieu à des mesures de financement spécifique des SAFER par l'agence¹⁹. Une autre spécificité de cette convention est d'associer les chambres d'agriculture. Cette convention de trois ans n'a pas été prorogée.

Les échos recueillis sur le terrain témoignent d'une grande variabilité des relations entretenues par les gestionnaires acquéreurs avec les SAFER :

- La plupart des gestionnaires qui s'appuient sur une convention de partenariat s'estiment satisfaits de ce partenariat, portant sur la veille, une part d'animation foncière, la sécurisation des prix et/ou la préemption de la SAFER si nécessaire.

➤ *Un gestionnaire de CT pollutions diffuses a affirmé que sa propre convention était inspirée par la convention de l'agence, sécurisant de son point de vue sa démarche.*

Ils soulignent cependant l'importance d'être présents lors des comités SAFER, instances décisionnaires des attributions sous réserve de validation de l'État, ainsi que de soumettre

¹⁸ Voir à ce titre la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 et le nouvel article L. 132-3 du Code de l'environnement, offrant la possibilité d'un contrat par lequel le propriétaire d'un bien immobilier prend à sa charge, ainsi qu'à celle des propriétaires successifs, une obligation à finalité écologique au profit d'une personne morale publique ou privée. L'obligation réelle environnementale substitue à la logique autoritaire et descendante publique une démarche ascendante et négociée. Nadège Reboul-Maupin, Benoît Grimonprez, « L'obligation réelle environnementale : chronique d'une naissance annoncée », Recueil Dalloz, Dalloz, 2016, 2016, p. 2074.

¹⁹ Sans avoir réalisé un examen systématique des relations agences/SAFER, certaines agences ont signé ce type de conventions individuellement avec les SAFER prêtes à s'engager (agence Rhône-Méditerranée et Corse) et d'y adjoindre un financement d'une part de l'assistance que ces SAFER pouvaient apporter aux gestionnaires concernés, notamment en termes de veille (agences Rhône-Méditerranée et Corse et Adour-Garonne). En Loire-Bretagne, même s'ils peuvent être aidés par l'agence, les gestionnaires sont directement commanditaires de ce type d'intervention.

des dossiers intégrant le futur agriculteur destiné à bénéficier des terrains, pour « éviter toute mauvaise surprise » lors de l'attribution des terres.

- La plupart des gestionnaires n'ayant pas ce type de convention rencontrent davantage de difficultés avec certaines SAFER, auxquelles ils peuvent reprocher d'intervenir, dans des ventes amiables a priori réglées, sous différents prétextes et de se rendre ainsi incontournables. En outre, les comités en charge des attributions prendraient trop souvent des décisions jugées en contradiction avec les projets de ces gestionnaires, leur donnant le sentiment que ces comités privilégient les intérêts agricoles au détriment des enjeux environnementaux.

Face à ces difficultés, une poignée d'acteurs envisagent les moyens de contourner les SAFER, soit via le recours à un établissement public foncier (EPF) quand il existe et intervient sur ce type de dossiers²⁰, soit via un Département mettant en œuvre sa compétence d'aménagement foncier agricole et forestier²¹ intégrant des enjeux environnementaux, dont la protection de la ressource en eau. En effet, la création d'un secteur d'aménagement foncier évite de recourir à la SAFER (préemption).

Quant au **fonctionnement des aides remboursables**, il n'est actuellement pas bien maîtrisé, sachant que seules trois SAFER sur les huit présentes sur le bassin Loire-Bretagne les ont mobilisées (Auvergne, Centre et Poitou-Charentes). Il s'agit pourtant d'une mesure permettant une économie substantielle sur les frais d'acquisition, de l'ordre de 14 à 4 % du prix du terrain selon le CEN Poitou-Charentes.

Au niveau des autres acteurs, on relève que les capacités d'aménagement foncier des Départements ne sont pas forcément évoquées dans leurs conventions les liant à l'agence. **Certains Départements** disposent en effet de compétences « environnement » et « aménagement foncier », qui peuvent jouer un rôle important dans le cadre de la mise en œuvre de projets. Il peut s'agir de l'acquisition de zones humides ou de bords de cours d'eau (Val d'Allier), de maîtrise foncière sur des AAC, au travers d'approches ponctuelles au titre de la politique « Espaces Naturels Sensibles » (ENS) ou bien de projets d'aménagement foncier plus ambitieux (Départements de la Vienne et des Deux-Sèvres). Au regard du cas de la Saône et Loire, certains chargés d'intervention de l'agence estiment que cette mention peut faciliter la mobilisation de services qui ne sont pas forcément situés en première ligne dans les relations avec l'agence.

👉 *Sur cette Aire d'Alimentation de Captage des Deux Sèvres (163 km²), les gestionnaires du captage rassemblés dans une Société Publique Locale ont décidé la mise en œuvre d'une étude d'opportunité pour la réorganisation foncière du périmètre. Véritable politique foncière territoriale, le projet vise à mettre en place une étude foncière explorant les opportunités, puis au travers d'une « Commission d'aménagement foncier » à réorganiser le foncier de manière à répondre au mieux aux enjeux de protection de la ressource, des exploitations agricoles et des autres acteurs publics concernés. La compétence « aménagement foncier » du Département des Deux-Sèvres, investi dans l'opération, a été largement mobilisée.*

Le positionnement des **Conseils régionaux** est plus difficile à caractériser : si certains cofinancent les projets de maîtrise foncière, leur positionnement est variable d'une région à une autre.

En termes de perspectives, **les EPF** commencent à être approchés par certains gestionnaires, sans que l'agence ne soit directement impliquée. L'opportunité d'un partenariat avec **la fondation Terre de liens**, autre force de proposition sur le foncier agricole, se pose au sein de l'agence, avec un certain attrait ponctuellement doublé d'interrogations sur une image militante pouvant s'avérer défavorable par rapport aux acteurs agricoles traditionnels.

²⁰ Cas évoqué notamment en Auvergne ou sur des territoires périurbains

²¹ Cas évoqué sur certains captages de la Vienne.

5.5. A l'écoute des autres agences

L'évaluation s'est accompagnée d'un **temps collectif d'échange avec les personnes travaillant sur les politiques foncières dans les autres agences de l'eau**, conduit sur la base d'un partage des enseignements des investigations réalisées au titre de l'évaluation (hors évaluation proprement dite et recommandations). Toutes ont répondu présentes, dénotant un intérêt partagé pour ces questions. A noter qu'aucune évaluation des politiques foncières des agences n'a jusqu'alors été menée.

On peut retenir de ce temps de travail quelques idées-clefs, dont :

- Toutes les agences témoignent globalement du même parcours sur cette thématique, au sein duquel **le Grenelle de l'environnement occupe une place clef**.
- Toutes ont associé leur intervention foncière à **différents volets thématiques** de leur propre politique d'intervention. **Le volet zones humides y occupe une place dominante** en termes de réalisations, généralement en lien avec une implication marquée des CEN, d'associations environnementales importantes ou fédérées et, quand il est présent, du CELRL. Par ailleurs, **toutes les agences ont également investi le volet captages prioritaires**, qui leur pose davantage de questions sur la diversité des outils et modalités de maîtrise foncière à envisager, dominé par le soutien à l'acquisition définitive.
- La plupart d'entre elles articulent suivant les besoins **des soutiens à l'amont et à l'aval de l'acquisition**. Chacun des participants est conscient de l'importance de l'animation foncière et de la connaissance du contexte et des enjeux nécessaires pour établir des stratégies territoriales pertinentes et cohérentes. Quant à la **conditionnalité** la plus répandue, elle renvoie à la définition et la mise en œuvre d'un plan de gestion des parcelles concernées.
- En revanche, le **lien à une démarche territoriale** soutenue par l'agence n'est généralement pas conçu comme une condition du soutien apporté, même si cette dimension est l'objet d'attentions (apparaît ici en filigrane la singularité de la politique de l'agence de l'eau Loire-Bretagne sur cette question). Certains participants estiment d'ailleurs que la mise en œuvre d'actions de maîtrise foncière témoigne généralement de l'existence d'une stratégie de territoire et d'une maturité des acteurs locaux, doublée d'une volonté politique.
- **Les partenariats avec des opérateurs fonciers** concernent le plus souvent les SAFER tout en étant très variables et pas énormément répandus. Quand un conventionnement existe, il est réalisé à l'échelle de chaque SAFER, avec potentiellement des objectifs ou des priorités propres et dont certaines s'accompagnent d'une prestation concernant la mise à disposition aux gestionnaires de l'accès à l'outil Vigifoncier. Deux agences affirment intégrer Terres de liens dans ce cadre.
- **Concernant les Départements**, la politique ENS a justifié des partenariats fructueux mais certains participants craignent que le flou actuel concernant leurs compétences entraîne leur retrait, alors que les Régions ne sont pas présentes actuellement de façon opérationnelle au titre de leur politique relative à la Trame verte et bleue et la biodiversité.
- La plupart des agences sont engagées dans des investissements méthodologiques de type **études, évaluations, guides méthodologiques**, témoignant de la nécessité d'accroître leur maîtrise de ce thème de leur intervention.
- **L'organisation en interne aux agences** s'appuie généralement sur une ou plusieurs expertises au siège des agences, distinguant souvent les entrées zones humides et captages prioritaires et complétée d'initiatives visant à partager leurs approches avec les délégations

(appui finalisé sur projet, formations, guides, boîtes à outils, etc.). Cette volonté de partager peut aussi concerner des gestionnaires de terrain, initiateurs et/ou porteurs de projets potentiels sur la base de retours d'expériences. Une agence reconnaît cependant qu'il s'agit d'un sujet complexe en termes de montée en compétences, considérant qu'il reste très spécifique et confidentiel en termes de nombres de projets.

Aujourd'hui et dans la perspective du 11^e programme, les échanges témoignent d'**une volonté généralisée de poursuivre cet investissement sur le foncier** (aucune agence ne prévoit d'abandonner ce volet d'intervention), tout **en approfondissant la dimension stratégique** de l'implication des agences. Dans ce cadre, il peut s'agir d'affiner la connaissance des outils fonciers et leur complémentarité, notamment pour ne pas demeurer rivé au soutien à l'acquisition définitive. Les perspectives offertes par les Obligations Réelles Environnementales (ORE) interrogent de ce point de vue plusieurs agences. Par ailleurs, certaines agences peuvent être tentées de préciser leurs priorités d'intervention concernant la maîtrise foncière des zones humides.



Ce que nous retenons :

- Une mobilisation non négligeable des parties prenantes de cette politique dans les divers outils d'investigation proposés : 250 personnes interrogées, plus de 57 personnes participantes aux ateliers évaluatifs, près de 150 personnes répondant au questionnaire en ligne...). Ces praticiens présentent :
 - une grande diversité de positionnements, associée à la pluralité de leurs pratiques,
 - un degré de satisfaction assez important à l'égard des aides de l'agence, notamment au regard du fait qu'elles sont substantielles et répondent aux besoins ; et par ailleurs que les modalités et les conditions d'octroi ne sont pas trop complexes ni trop exigeantes,
 - des questions de mise en œuvre opérationnelle de projets fonciers venant progressivement interroger la stratégie de l'agence au titre de cette politique. Elles ouvrent la voie à des dispositifs de maîtrise foncière différents de ceux centrés sur l'acquisition définitive (acquisition temporaire, réserve foncière, restructuration foncière), en particulier sur les thématiques suivantes : AAC, BAV, espace de mobilité des cours d'eau.
- Des gestionnaires de terrain qui se sentent dans l'ensemble peu experts des questions foncières exigeant connaissance et expérience. Un sentiment partagé par des chargés d'intervention de l'agence qui s'interrogent sur leurs compétences face à une politique jugée complexe et relativement exceptionnelle.
- Enfin, le contrat territorial, outil dédié à la mise en œuvre de projets fonciers depuis le début du 10^e programme, apparaît comme un cadre favorable à la mise en œuvre de projets fonciers à condition de ne pas être exclusif. Avec cependant, certaines difficultés pour les gestionnaires de CTMA et les acteurs environnementaux (CEN, association) à collaborer dans ce cadre et avec une intégration progressive de la dimension foncière dans le cadre des CT pollutions diffuses.

6. CINQ DIMENSIONS DETERMINANT LES LOGIQUES D'INTERVENTION FONCIERE

Les pratiques des acteurs investis dans des projets de maîtrise foncière, qu'ils les portent ou en accompagnent la mise en œuvre, mettent en avant des moteurs ou freins influençant la conduite de leurs projets. Ils relèvent des dimensions suivantes :

- La dimension culturelle concerne le jeu associant mentalités, représentations et pratiques des acteurs en présence ;
- La dimension politique touche à la mobilisation de ces acteurs et de leurs représentants, à leurs enjeux et jeux respectifs ;
- La dimension économique concerne les moyens nécessaires à la maîtrise foncière ;
- La dimension technique et juridique pose la question des compétences à mettre en œuvre pour le portage de ce type de projet ;
- La dimension stratégique, principale ressource pour assurer un lien dynamique entre les quatre dimensions précédentes.

6.1. La dimension culturelle

Fondamentale, cette dimension pèse plus ou moins selon les régions et relève essentiellement du rapport à la terre. On constate des différences entre territoires²², entre types d'agriculture, entre exploitants et propriétaires. Par exemple, les agriculteurs se montreraient capables d'objectiver la valeur d'une parcelle au regard de sa valeur agronomique, alors que les propriétaires auraient tendance à privilégier une valeur affective, patrimoniale ou spéculative plus difficilement maîtrisable²³.

Entre également en jeu la crainte des agriculteurs de voir leurs activités de plus en plus contraintes au travers d'une maîtrise foncière publique accrue pour des motifs environnementaux, potentiellement objets de dénis. Les agriculteurs et leurs représentants semblent pouvoir évoluer sur ces questions, lorsqu'ils constatent que les terres placées sous maîtrise foncière ne sont pas destinées à être soustraites à l'activité agricole. La perspective à court terme d'un nombre important de départs d'agriculteurs à la retraite et les difficultés de cession d'exploitations sans cesse plus grandes favorisent ces évolutions, avec des disparités suivant les territoires (poids de la concurrence/pression urbaine, poids des investisseurs étrangers et/ou industriels...). « Tirer parti » de ce type de situation en matière de maîtrise foncière exige cependant de prévoir les temps et instances nécessaires à la concertation avec les agriculteurs bien en amont de l'intervention proprement dite.

Cette dimension pose enfin la question du temps nécessaire à l'évolution des mentalités, ce qui justifie de « s'attarder » sur une **mise en perspective historique** pour en identifier les ressorts fondamentaux. Sont déclinées ici **trois focales** complémentaires :

- La première s'inscrit dans un **temps long**, donnant une lecture des spécificités culturelles de notre conception du foncier et de ses origines. Généralement, la notion de maîtrise foncière est associée à celle de propriété, que l'article 544 du code civil définit comme en premier lieu « *le droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue¹...* ». Cependant, ce même article y associe la notion d'usage, en ajoutant « *... pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois et les règlements.¹* » On peut donc considérer que la notion de

²² Par exemple, en Loire Atlantique les agriculteurs seraient plutôt adeptes du fermage, ce qui ne serait pas le cas en Mayenne voisine, où la propriété domine.

²³ En 2010, 28 % des exploitants agricoles exploitent la totalité de leurs terres en location et 40 % prennent en location des terres en complément. Le fermage (location des terres) est le mode de faire-valoir le plus répandu, touchant plus des trois quarts de la surface agricole utilisée (SAU).

maîtrise foncière recouvre la capacité à contrôler l'usage et la destination des sols sur un espace donné.

C'est aux 17^e et 18^e siècles que sont conçus nos droits de propriété actuels, référant au droit romain, distinguant 1) *l'usus* ou droit d'usage du bien, 2) *le fructus* ou droit de jouir des fruits de ce bien et 3) *l'abusus* ou droit d'en disposer, c'est-à-dire de le céder ou de le détruire. Dans la foulée, la révolution française va faire de la propriété un droit « *naturel et inscriptible* », dans la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen¹. Elle engendre la figure du propriétaire, « *seul et unique maître de son bien* ».

Au 19^e siècle, la propriété va revêtir un poids majeur d'un point de vue social et culturel, sachant que l'appropriation foncière répond rapidement à des motivations telles que la sécurité d'un revenu régulier, la constitution d'un patrimoine transmissible entre générations, l'acquisition d'un statut social valorisé... tout en restant attachée à l'usage de la terre en milieu rural. La puissance publique se réserve cependant la possibilité de limiter ce droit, au titre de l'intérêt général encadrant de manière parfois très étroite la manière dont le propriétaire peut jouir de sa propriété. Mais c'est le droit à l'urbanisme qui, à dater des années 1920, va structurellement limiter les prérogatives des propriétaires fonciers.

Comme le constate la Cour de cassation en 2008, on est passé de la limitation de l'article 544, « *pourvu que l'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois et par les règlements* » à un encadrement structurel des pouvoirs des propriétaires concernant l'usage de leurs biens fonciers. Plusieurs auteurs considèrent d'ailleurs que la propriété foncière et sa maîtrise d'usage sont aujourd'hui davantage du ressort de la collectivité publique au titre de l'intérêt général que du propriétaire lui-même, via les réglementations d'urbanisme ou le droit de préemption ou d'expropriation.

- La seconde porte un regard sur **la politique foncière conduite depuis les années 50** en lien avec les enjeux agricoles. L'après-guerre est témoin d'une politique foncière placée essentiellement au service de l'agriculture avec pour priorités sa modernisation et l'agrandissement des structures, la maîtrise de l'évolution du prix du foncier agricole, l'accès à ce foncier pour des exploitations de taille moyenne, la sécurisation des fermiers par rapport aux bailleurs-rentiers. Mais cette politique fait aujourd'hui face à des logiques d'accumulation et de pression sur le foncier, au travers d'une « course à l'agrandissement » des exploitations, de difficultés d'accès au foncier agricole ou de son artificialisation au rythme de 70 à 80 000 hectares par an.
- La dernière correspond à **l'investissement du foncier par l'environnement**, inaugurée par la création du Conservatoire du littoral en 1975, dont la mission est de soustraire à l'urbanisation des portions de territoires littoraux via leur acquisition et leur mise en gestion. À dater des années 80, les conservatoires d'espaces naturels (CEN) vont intervenir suivant des modalités comparables en faveur de sites naturels remarquables, de même que des Départements au titre de leur compétence « Espaces naturels sensibles ». Ces engagements s'inscrivent dans un contexte favorable (mesures compensatoires lors de la création d'infrastructures, revente par l'État de possessions domaniales) ou non (morcellement de la propriété rurale, augmentation et spéculation sur la valeur de certains biens)²⁴. En outre, les pratiques des CEN démontrent que les modalités de maîtrise foncière évoluent, avec notamment différentes formes de contractualisation exigeant une concertation locale plus approfondie.

²⁴ La maîtrise foncière des espaces naturels – collection les cahiers techniques du réseau des acteurs d'espaces naturels de Rhône-Alpes - 2012

6.2. La dimension politique

Face au poids de la dimension culturelle, les acteurs porteurs d'intérêts sont tentés d'adopter des positions tranchées à l'égard de la question foncière. C'est notamment le cas pour les organisations professionnelles agricoles qui ont combattu historiquement l'acquisition de foncier par des acteurs publics, à la fois par principe et par crainte de voir la terre soustraite à l'agriculture. Nos entretiens auprès de gestionnaires permettent de constater de manière générale le poids de la profession agricole notamment dans les instances des SAFER, en lien avec le sentiment d'une certaine difficulté à faire prévaloir l'intérêt environnemental dans leurs décisions.

Sur les AAC dont le caractère productif de la terre intéresse l'agriculture au premier chef, le portage politique des projets d'acquisition et d'aménagement foncier apparaît déterminant. Reposant sur la conviction des élus des collectivités porteuses de projet, ce type d'investissement témoigne de l'ambition d'obtenir des résultats tangibles en termes de qualité de l'eau, via des mesures pérennes (en opposition aux mesures temporaires telles que les MAE). Dans ce cadre, l'appui apporté par l'agence de l'eau est souvent valorisé comme un argument en faveur de cet engagement politique local. A contrario, certains élus locaux peinent parfois à faire valoir cette ambition de maîtrise foncière de terres agricoles, même avec des motifs techniques ou économiques fondés (ex. moindre coût que dénitrification/dépollution de l'eau). Ils doivent en outre faire face au reproché de mener, par ailleurs, une consommation d'espaces au titre de leur urbanisation. Par leur proximité avec les acteurs locaux, les élus de petites collectivités rurales, sont plus directement exposés aux différentes pressions. Et certaines études de cas démontrent qu'il peut être plus facile pour une collectivité importante potentiellement éloignée de ses captages, de mener une politique de maîtrise foncière ambitieuse.

Cette dimension recouvre aussi la nécessité d'échanger avec de nombreux d'acteurs situés à différentes échelles, comme en témoignent les initiatives de concertation locale mises en place par le CERLR sur ses secteurs d'intervention foncière prioritaires²⁵. En pratique, ce sont les instances pilotant le CT ou plus rarement dédiées au projet foncier qui sont destinées à assurer cette fonction d'échange et de coordination avec les acteurs locaux, sans que cela soit toujours formellement le cas.

6.3. La dimension économique

Cette dimension recouvre à la fois les investissements nécessaires à la maîtrise foncière et les aides publiques. Dans ce contexte, l'aspect financier est rarement cité comme frein premier, qu'il s'agisse de l'animation ou de l'acquisition. Le niveau des aides et le coût plafond sont jugés favorables, hormis pour des étangs qui sont l'objet de spéculations foncières.

On note, cependant, une différence entre les acteurs importants de l'approvisionnement en eau potable (AEP), déclarant disposer de ressources propres suffisantes et les acteurs environnementaux, dominés par des associations ne disposant pas toujours de fonds tels propres et plus dépendantes des aides publiques (difficulté à boucler les budgets notamment en cas de cofinancement, temps nécessaire limitant la réactivité...). Les 20% d'autofinancement peuvent ainsi manquer à ces acteurs et aboutir à rater certaines opportunités. Il semble que certains petits gestionnaires d'eau potable se trouvent dans cette situation.

Concernant l'AEP, certains acteurs mobilisent des arguments économiques pour justifier l'intérêt des approches préventives dont relève la maîtrise foncière, par rapport aux coûts d'investissement et de fonctionnement d'approches curatives telles que la potabilisation de l'eau.

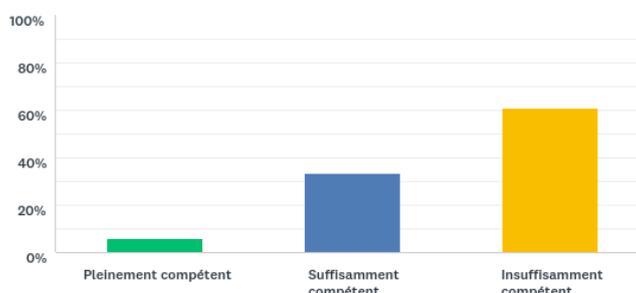
²⁵ Une fois un site acquis, le Conservatoire et le gestionnaire établissent un projet, en concertation avec les acteurs du territoire. Par exemple sur la basse vallée de la Saône (Seine Maritime), les partenaires (État, Région, Département, Intercommunalités, Communes, Associations, Riverains, Agriculteurs, Pêcheurs, Chasseurs, ...) contribuent à la construction du projet via deux instances de concertation : un comité technique qui construit le projet territorial et assure le suivi des travaux des bureaux d'étude, et un comité de pilotage en charge de la prise de décision et de la validation des travaux.

L'économie agricole intervient aussi en toile de fond, qu'il s'agisse de trouver des agriculteurs pour entretenir des zones humides ou de la viabilité des exploitations sur les captages. La vente de terres peut aussi constituer une perte de capital productif pour les agriculteurs, facilitant leur capacité d'emprunt.

6.4. La dimension technique et juridique

Renvoyant aux compétences des animateurs consultés, cette dimension relève de nombreux domaines (droit foncier, ingénierie technique et financière, mais aussi concertation, animation...). Les difficultés ressenties sont à lier au fait que les animateurs de CT n'ont généralement pas été formés à ces approches, exigeant des savoir précis complétés d'une certaine expérience. Ces animateurs jugent généralement leur pratique insuffisante ou trop exceptionnelle pour motiver un investissement en formation et justifie la recherche de partenaires compétents.

Q8 Concernant la maîtrise foncière, vous estimez-vous :



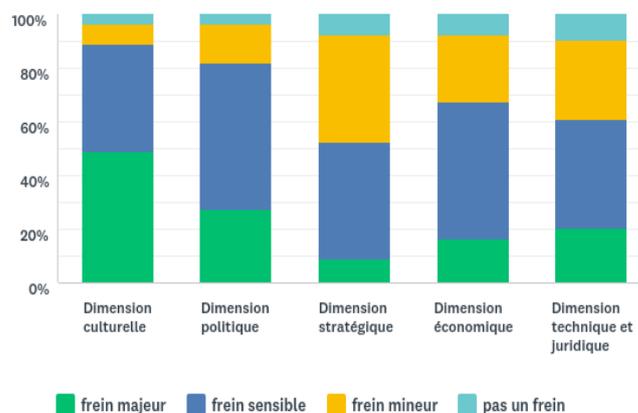
Les animateurs des CT comprenant des actions en matière de foncier, considèrent à plus de 60% ne pas être suffisamment compétents sur ce sujet et cette proportion s'élève à 75% chez leurs collègues animateurs de contrat sans action dans le domaine du foncier. Pour ces derniers, la dimension juridique est considérée comme le premier frein à l'acquisition.

6.5. La dimension stratégique

La dimension stratégique est à distinguer des quatre dimensions précédentes. Elle est à considérer comme une dimension levier, permettant de jouer de façon conjuguée sur ces autres dimensions. Intervenir sur le foncier exige que les porteurs de projets conçoivent et mettent en œuvre des stratégies plus ou moins élaborées, justifiant d'ailleurs le soutien apporté par l'agence en amont de l'acquisition.

Le schéma suivant offre une illustration de ce constat. Il vise à préciser dans quelle mesure les animateurs de CT expérimentés sur le foncier considèrent ces dimensions comme des freins à l'acquisition foncière définitive, pratique la plus répandue.

Q12 Concernant les principaux freins s'opposant à l'acquisition foncière



On peut ainsi constater que :

- la dimension culturelle, la plus ancrée et fondamentale, apparaît comme le principal frein à l'acquisition foncière pour près de 90% de ces animateurs de CT. C'est sans doute celle qui exige le plus de temps et d'animation pour évoluer ;
- La dimension politique, étroitement liée, est considérée comme un frein majeur et sensible par plus de 80% d'entre eux ;
- Viennent ensuite respectivement les dimensions économiques avec près de 70% (frein majeur et sensible), technique et juridique avec plus de 60% et stratégique avec environ 50%.

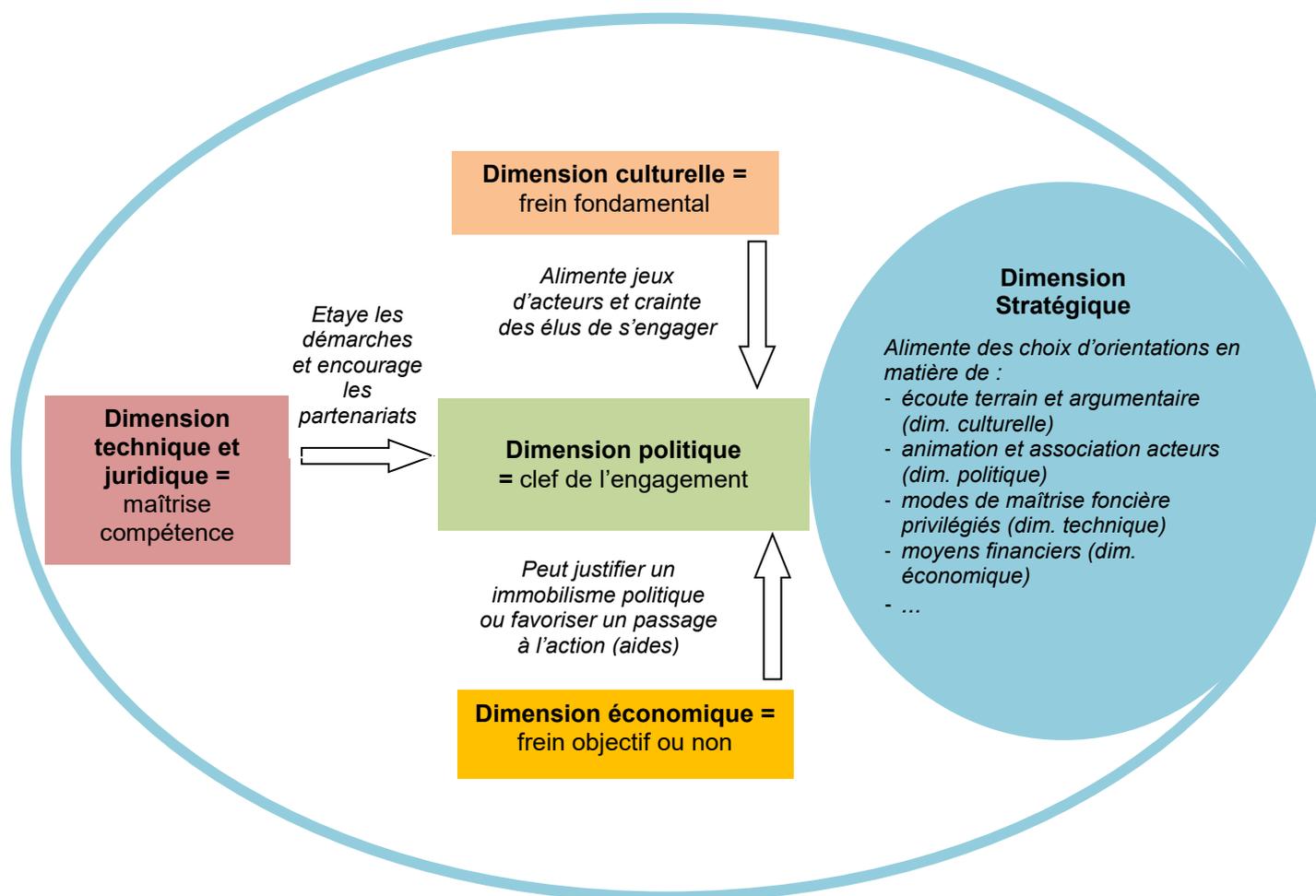
Inversement, ce classement donne une idée des marges de manœuvre offertes respectivement par chacune de ces dimensions. De ce point de vue, il est possible de considérer les dimensions culturelle et politique comme contextuelles, plus difficiles à « faire bouger » que :

- La dimension économique, avec la possibilité de jouer sur les moyens financiers consacrés à la maîtrise foncière technique et juridique et stratégique, tels que le temps d'animation ou le prix d'achat des terrains ;
- La dimension technique et juridique, maîtrisable en se formant, grâce à l'expérience ou en faisant appel à des appuis externes.

Quant à la dimension stratégique, elle apparaît effectivement comme celle dont la maîtrise offre le plus de marges de manœuvre aux animateurs de CT interrogés. En retour, il est possible de considérer que sa prise en compte et au-delà sa maîtrise sont incontournables.

Pour compléter cette approche, le schéma suivant reprend les principales relations, favorables ou non, constatées entre ces dimensions. Les exemples de choix d'orientations considérés comme étant du ressort de la dimension stratégique illustrent la diversité des dimensions et des objets sur lesquels elle peut prétendre jouer.

Schéma de synthèse des différentes dimensions impactant les projets de maîtrise foncière



6.6. Différentes logiques d'intervention associées à différentes modalités de maîtrise foncière

Les investigations auprès de porteurs de projet (études de cas et ateliers d'échange) ont permis de constater que les stratégies mise en œuvre recouvraient différentes logiques d'intervention. Fondées sur différents critères contextuels jugés déterminants (milieux concernés, finalités maîtrise foncière, intérêts agricoles en jeu, porteurs de projet, ...), ces différentes logiques mobilisent différentes modalités de maîtrise foncière et des outils différents pour y parvenir.

Le tableau ci-après expose la diversité de ces logiques, estimée au nombre de trois au regard de nos investigations :

	Logique d'opportunité et/ou de consolidation foncière		Logique de réorientation radicale des usages du sol ou de soustraction du foncier aux usages humains		Logique de restructuration foncière
Milieus	Zones humides isolées généralement remarquables	Grandes zones humides (marais,...)	Espace de mobilité des cours d'eau	Zones vulnérables in AAC/BAV	Structures foncières agricoles in AAC/BAV
Finalités	→ Saisir des opportunités d'acquisition en fonction de leur intérêt patrimonial et fonctionnel	→ Favoriser les fonctionnalités de ces zones via la gestion d'un espace suffisant	→ Rendre les zones érodables à l'espace de mobilité du cours d'eau	→ Réduire la vulnérabilité de la ressource via le contrôle de secteurs tampons	→ Restructurer les exploitations pour favoriser les systèmes économes en intrants (ex. herbe, bio,...)
Intérêts agricoles en jeu	Généralement secondaires car terrains peu productifs voire en déshérence	Généralement secondaires	Variables suivant nature des parcelles concernées (zh ou culture)	Prioritaires car zones productives	Prioritaires car zones productives mais intérêt potentiel pour facilitation travail
Principaux porteurs	CEN, CELRL associations	CELRL, CEN, associations	Collectivités gestionnaires CE	Collectivités AEP en charge AAC	Collectivités BAV et AEP
Outils amont privilégiés	<ul style="list-style-type: none"> Ciblage de principe (ex. type de ZH privilégié) Veille Animation foncière 	<ul style="list-style-type: none"> Ciblage préalable sur site existant Veille Animation foncière 	<ul style="list-style-type: none"> Ciblage préalable suivant critères techniques Veille Réserve foncière permettant de compenser les pertes de foncier Animation foncière 	<ul style="list-style-type: none"> Ciblage préalable suivant critères techniques Veille Animation foncière Potentiellement réserve foncière pour compenser les pertes de foncier 	<ul style="list-style-type: none"> Stratégie foncière préalable Veille Réserve foncière pour initier des échanges amiables Animation foncière
Modalité maîtrise foncière privilégiée	Acquisition définitive et convention. propriétaires/ exploitants	Acquisition définitive et/ou convention. propriétaires/ exploitants	Acquisition définitive et soustraction aux activités humaines (« abandon » au cours d'eau) + Acquisition temporaire hors zone cible (réserve foncière pour échanges)	Acquisition définitive pour réorientation radicale ou soustraction aux usages humains (ex. boisement) + Acquisition temporaire hors zone cible (réserve foncière pour échanges)	Echanges amiables Acquisition temporaire (réserve foncière)
Enjeux prioritaires	Réactivité	Présence terrain	Présence terrain	Réactivité et présence terrain	Proximité agriculteurs
Etudes de cas réalisées	CT Gartempe Pelobate brun CGD Varenne-Egrenne	Marais d'Olonne	Val d'Allier, Clermont Métropole	AAC Cébron AAC Chéméré le roi	BAV Lieue de Grève AAC Drains Coglais

Chaque logique détermine une forme d'investissement stratégique, dont on peut considérer qu'il va croissant de la logique d'opportunité à celle de restructuration foncière. Dans ce cadre, la **finalité** de l'intervention foncière diffère suivant le **type de milieux concerné** et les **enjeux et les objectifs environnementaux** associés (« Finalité »). Un autre facteur concerne **l'intérêt que l'agriculture porte aux terrains concernés**. A ce titre, on distingue d'un côté des zones humides souvent dévaluées sur un plan agronomique mais que la restauration environnementale peut revaloriser et de l'autre des terres à la production intensifiée sur les AAC ou les BAV... Cependant, certaines zones humides peu productives peuvent revêtir une valeur identitaire difficile à objectiver. La soustraction

définitive de la terre à l'activité agricole constitue sur le plan culturel, voire symbolique, une des perspectives les plus difficiles à accepter par l'agriculture.

En retour, **les outils et les stratégies amont** à mettre en œuvre pour accompagner la préparation et la mise en œuvre du projet diffèrent suivant qu'on intervient dans une logique d'opportunité, de consolidation foncière ou de restructuration des exploitations. Les stratégies de restructuration du foncier agricole sont naturellement les plus élaborées et les plus longues à mettre en œuvre, envisagées sur des périodes d'au moins trois ans et pouvant aller jusqu'à dix ans. Certains de nos interlocuteurs estiment cependant qu'une échéance réduite est favorable à la dynamique des échanges. C'est, aussi, dans ce cadre que la nécessité de réaliser des études foncières préalables est exprimée le plus clairement.

Les modes de maîtrise foncière varient eux aussi en fonction de l'ambition du projet en matière de maîtrise des usages, avec de simples conventionnements (zones humides), une acquisition définitive des sites, notamment lorsqu'ils sont soustraits à l'agriculture (bords de cours d'eau, zones humides remarquables, zones tampons sur AAC et BAV) ou une logique d'échanges amiables généralement appuyée sur une réserve foncière destinée à fluidifier le marché en cas de restructuration du foncier des exploitations (AAV et BAV).



Ce que nous retenons :

- **Les gestionnaires de milieux aquatiques sont confrontés au travers de l'intervention foncière à des freins relevant de différentes dimensions. La dimension culturelle, dont les racines sont historiques, est considérée comme le facteur premier de l'inertie et des résistances constatées. Elle suscite des jeux et des blocages politiques, potentiellement justifiés ou résolus par des raisons et moyens d'ordre économique. Et si les marges de manœuvre des gestionnaires sont essentiellement d'ordre stratégique, elles nécessitent des compétences en matière juridique et d'animation.**
- **L'expérience de ces gestionnaires montre que l'enjeu de maîtrise foncière relève de différentes logiques d'intervention et de différentes modalités de maîtrise de l'usage des sols. On relève d'ailleurs qu'avec l'expérience, les besoins des gestionnaires s'affinent et se diversifient, comme en témoignent les différentes générations de contrats AAC, aboutissant aujourd'hui à l'ambition de disposer de stratégies foncières fondant leur intervention.**

7. REPONSE AU QUESTIONNEMENT EVALUATIF

Ce document formule et argumente un certain nombre de jugements évaluatifs concernant la politique foncière de l'agence de l'eau. Pour l'essentiel, ces jugements ont été formulés par l'équipe d'études en charge de cette évaluation et traduisent le contexte spécifique de cette évaluation : conduite sur un laps de temps réduit et de façon quasi-concomitante avec l'élaboration du 11^e programme d'intervention de l'agence de l'eau.

L'élaboration de ces jugements évaluatifs repose sur une interaction avec le comité de pilotage de l'évaluation. L'équipe d'étude a partagé, dans ce cadre, les constats et analyses résultant des investigations de terrain et un ensemble de prémisses de jugements (favorables, neutres ou défavorables) énoncés sous forme d'une série de phrases courtes et distinctes. Les membres du comité de pilotage ont été invités à indiquer leur degré d'accord avec ces jugements et d'en expliciter les motifs. A la suite de cette séquence de travail riche d'échanges, l'équipe d'étude a finalisé cette partie évaluative, en tenant compte d'un certain nombre de remarques recueillies lors de ce comité de pilotage.

Cette partie offre une lecture évaluative de cette politique structurée autour des critères génériques suivant :

- **Sa pertinence** au regard des enjeux qui justifient son existence ;
- **Son effectivité** et **son efficacité** résultant de sa mise en œuvre ;
- Sa **cohérence interne** recouvrant l'ensemble des moyens qu'elle mobilise dans le cadre de sa mise en œuvre ;
- Sa **cohérence externe** jugeant la façon dont cette politique s'est insérée dans le paysage des acteurs concernés ;
- **Sa plus-value du point de vue des politiques thématiques** au service desquelles l'intervention foncière de l'agence est mise en œuvre.

Politique, intervention ou outil ?

La réflexion préalable à cette évaluation a choisi de qualifier de « politique » l'action foncière de l'agence de l'eau. Ce choix résulte notamment du fait que cette intervention articule différentes modalités et met en jeu des conditionnalités spécifiques.

Pourtant si l'on considère que cette intervention a pour finalité la maîtrise de l'usage des sols et la mobilisation d'une diversité d'outils fonciers (baux environnementaux, servitudes, contractualisation environnementale, règlement d'urbanisme...), l'accent mis par l'agence sur l'acquisition définitive aboutit à juger le terme de « politique » sans doute un peu excessif. On peut aussi s'interroger sur le fait que l'agence soutienne des actions contribuant à la maîtrise de l'usage des sols sans que celles-ci figurent explicitement dans cette politique foncière, comme par exemple le soutien à la contractualisation agro-environnemental ou celui aux inventaires de zones humides destinés à informer les documents d'urbanisme....

Sans prétendre trancher ce débat, il faut noter qu'au sein du comité de pilotage de l'évaluation plusieurs acteurs ont préféré parler d'intervention ou d'outil que de politique, d'abord parce que l'action foncière de l'agence apparaît davantage comme un moyen mobilisé au service de politiques thématiques affichées au premier plan (milieux aquatiques, qualité et quantité de la ressource en eau) que comme une politique en soi, la renvoyant alors à une politique instrumentale au service d'objectifs d'intervention fondant d'autres politiques thématiques.

7.1. La pertinence de la politique foncière

En s'intéressant à la pertinence de la stratégie d'intervention déployée, il s'agit de s'interroger sur les enjeux justifiant son existence. Le contexte d'émergence de cette politique, marqué par l'importance et le poids de politiques nationales ayant présidé à l'engagement de l'agence de l'eau justifie particulièrement ce regard. En regard, elle interroge la façon dont les enjeux du territoire de compétence de l'agence ont pu in fine être pris en compte.

La genèse de la politique foncière de l'agence est étroitement liée au Grenelle de l'environnement. L'injonction faite aux agences d'acquérir (ou plutôt de soutenir l'acquisition) de 20 000 hectares de zones humides constitue le principal facteur de mise en place d'un cadre d'intervention dédié à la maîtrise foncière. Auparavant, l'agence intervenait de manière ponctuelle et hors cadre formel pour soutenir exceptionnellement l'acquisition de zones humides pour des montants d'aide de l'ordre de 100 à 200 000 euros par an (2007/2010). Ils dépasseront à dater de l'application de la révision de son 9^e programme d'intervention (2011) systématiquement plus 2 millions d'euros par an. Cette injonction a eu pour intérêt que l'agence intègre lors de cette révision :

- une clarification **des conditions de son implication en faveur de la maîtrise foncière**, principalement en faveur des zones humides dans un premier temps ;
- la définition d'un **cadre formel d'intervention** articulant soutien à l'acquisition et mesures d'accompagnement amont et aval, considérées comme indispensables.

Le poids du Grenelle de l'environnement

La clarification de l'investissement de l'agence justifiée lors de la révision de son 9^e programme

Par ailleurs et contrairement à ce que le Grenelle envisageait, l'agence a, comme la plupart des autres agences de l'eau, **évacué l'hypothèse d'acquérir elle-même** du foncier à l'image du Conservatoire du littoral. Elle considérait qu'il s'agissait d'une activité trop différente de son « cœur de métier », pour laquelle elle manquait de compétences spécifiques. Le fait d'avoir choisi apporter son aide financière et technique à des gestionnaires de terrain experts de ce type d'intervention apparaît dans ce cadre pertinent et adapté à son « cœur de métier ».

Quant au choix initial de privilégier quasi-exclusivement **l'acquisition définitive**, il est possible de considérer qu'il s'agissait de la **modalité de maîtrise foncière la plus adaptée aux enjeux de l'époque** à la fois au regard :

- **d'enjeux de maîtrise d'usage des sols sur les zones humides**, objets de destruction et de dégradation de leurs fonctions liées à des usages inadaptés, et de la nécessité de disposer d'un outil d'intervention foncière dans ce cadre ;
- **des pratiques existantes des principaux acteurs impliqués dans ce type** d'actions et avec lesquels l'agence établira d'emblée des partenariats privilégiés (Conservatoire du littoral, Conservatoires des espaces naturels) ;
- **de la nécessité de disposer d'un outil de maîtrise foncière facilement lisible et considéré comme le plus puissant** face à

La priorisation de l'acquisition définitive justifiée initialement pour les zones humides

<p>des gestionnaires et des usagers peu acculturés à ce type d'intervention.</p>	
<p>A compter de son 10^e programme (2013-2018) l'agence a progressivement étoffé son intervention foncière à d'autres volets thématiques de sa politique d'intervention, généralement sous le coup d'injonctions de politiques publiques supra (lois Grenelle, Plan national d'action sur les milieux humides, Stratégie nationale pour les milieux marins, Directive inondation). Cette intégration s'est faite d'abord à titre expérimental avant intégration définitive (captages prioritaires, bassins algues vertes, restauration physique de cours d'eau intégrés au 10^e programme et plus récemment gestion du retrait stratégique du trait de côte en phase expérimentale).</p> <p>Sans trancher entre le poids de l'injonction (qui ne laissait que peu de choix et obligeait à prévoir un outil simple et opérationnel rapidement) ou le déficit d'expertise sur ce sujet au sein de l'agence²⁶, il paraît clair que la pertinence de l'intervention foncière de l'agence revient essentiellement aux cadres des politiques nationales dans lesquels elle s'inscrit étroitement. Ce qui n'empêche pas, l'expérience acquise, que l'agence se soit interrogée sur la portée de ce type d'intervention pour « aller plus loin » sur certaines thématiques, telle que la restauration des cours d'eau, comme en témoigne d'ailleurs le choix de réaliser cette évaluation.</p> <p>L'agence apparaît davantage en charge d'outiller les interventions qui résultent des cadres politiques nationaux, c'est-à-dire de la cohérence des moyens mis au service de sa propre stratégie d'intervention. Et c'est d'ailleurs au travers de ses propres outils, que l'agence assure la pertinence de son intervention. En conditionnant ses aides à l'existence de contrats territoriaux (sauf exception), l'agence a souhaité s'assurer de la pertinence et de la motivation socio-techniques des projets qu'elle finançait, en lien avec les dimensions stratégiques et concertées caractérisant a priori ces démarches territoriales. Nous verrons dans quelle mesure la nature du lien qu'elle a choisi de donner à ce lien a permis d'atteindre les objectifs escomptés.</p>	<p><i>Un étoffement à d'autres volets thématiques acté lors de la révision du 10^e programme</i></p> <p><i>Une pertinence relevant pour l'essentiel des politiques nationales s'imposant à l'agence</i></p> <p><i>Un lien conditionnel au contrat territorial permettant s'assurer de la pertinence des projets financés</i></p>
<p>On peut cependant s'étonner que l'étoffement progressif de ce volet foncier et le changement de programme d'intervention n'aient pas offert l'opportunité d'une problématisation stratégique plus poussée au sein de l'agence. L'intervention foncière ne poursuit pas les mêmes objectifs et ne sollicite pas les mêmes moyens selon qu'elle s'applique à la gestion des milieux humides, l'amélioration de la qualité de l'eau ou la restauration physique des cours d'eau. L'indifférenciation de la stratégie foncière de l'agence et le manque de diversité des outils qu'elle propose ne répondent pas toujours aux enjeux et besoins spécifiques associés aux différentes politiques d'intervention.</p> <p>La consultation des autres agences permet pour sa part de constater que toutes ont réellement développé une politique foncière à dater du Grenelle</p>	<p><i>Une intervention souffrant d'un déficit de problématisation stratégique de la part de l'agence</i></p>

²⁶ Celle-ci n'avait auparavant soutenu des acquisitions foncières que dans le contexte d'obligation réglementaire associée aux périmètres de protection rapprochés des captages (PPR), représentant cependant un montant comparable à celui de la politique étudiée dans cette évaluation.

de l'environnement. En revanche, si toutes s'inscrivent dans un même cadre d'intervention²⁷ (articulant des aides amont et aval autour d'aides dédiées à la maîtrise foncière et dominé par l'appui à l'acquisition de zones humides), toutes n'en sont pas au même point en termes d'investissement stratégique et/ou méthodologique.

7.2. L'effectivité et l'efficacité de la politique foncière

Ces deux critères s'intéressent à l'intervention foncière de l'agence sous l'angle des réalisations et des résultats que sa mise en œuvre a suscités, ainsi que des effets auxquels elle a contribué. Ils permettent d'appréhender ce que pèse formellement ce volet d'intervention de l'agence, au regard des 9^e et 10^e programmes qui en ont vu l'émergence et le développement.

Cette analyse permet également de caractériser dans quelle mesure les différentes thématiques d'intervention ont bénéficié de cette politique, de préciser les types d'acteurs bénéficiaires des mesures mises en œuvre, en lien notamment avec la façon dont l'agence a investi et promu sa propre politique. L'évaluation de ses impacts veille pour sa part à distinguer dimensions politiques et environnementales.

Avec une part de **0,4% des montants des programmes** de l'agence pour un montant total de 20 millions d'euros²⁸, l'intervention foncière de l'agence y occupe une **place extrêmement restreinte**. Ce qui n'empêche pas qu'elle ait connu une **hausse significative en 2011** (les montants d'aide ont été multipliés par 10) suite à la révision du 9^e programme relayant les injonctions du Grenelle. Quant à la mise en œuvre du 10^e programme, elle s'accompagne d'une **progression régulière, de plus de 2 millions d'euros à plus de 3,5 millions d'euros annuels**. On se trouve donc situé face aux phases d'émergence et à la première croissance de ce type d'intervention, ce qui doit être pris en compte dans les analyses.

Une croissance significative marquée en dépit d'une place demeurée très modeste au sein des programmes de l'agence

L'acquisition foncière définitive domine avec 88% des aides, les 12% restant étant accordés aux actions amont (études, animation et veille dédiées). Il s'agit d'un ratio témoignant d'une **efficacité de résultats en faveur de la maîtrise foncière** au sens strict. Des projets consacrés à la restructuration foncière commencent cependant à émerger sur les AAC et les BAV, interrogeant la capacité de l'agence à soutenir d'autres modalités de maîtrise foncière : acquisition temporaire, outils contractuels, systèmes d'échange, etc. (cf. sections 6.6 et 7.5).

L'essentiel des aides consacrées à l'acquisition définitive proprement dite

On peut cependant estimer que **l'appui à l'animation est plus important que ces chiffres ne semblent l'indiquer**, une part impossible à appréhender mais importante étant attribuée via les aides à l'animation des contrats territoriaux. Quant aux **aides aval accordées à la restauration/gestion** des terrains acquis, elles sont également impossibles

Un déficit de traçabilité des aides amont et aval

²⁷ Hormis l'agence Artois Picardie ayant acquis et gérant des territoires en propre, dont elle cherche actuellement à céder la gestion à des collectivités partenaires.

²⁸ Total des aides allouées au titre de la politique foncière sur les 9^e et 10^e programmes (2007-2017).

à mesurer car accordées au titre des politiques thématiques concernées. Sans contester la cohérence de l'hybridation entre politiques thématiques et foncière (cf. partie cohérence interne ci-dessous), ce manque de lisibilité pose la question de la réalité de cette intervention en tant que politique à part entière.

Les milieux aquatiques représentent à la fois **84% des aides accordées par l'agence et des surfaces acquises**. Même s'il n'est pas possible de distinguer précisément les aides relatives aux zones humides et aux cours d'eau, il est possible d'affirmer que ces projets concernent sauf exception des zones humides. Les **16% restant concernent des projets relatifs à la qualité des eaux** (captages prioritaires et BAV), représentant moins d'un sixième des aides.

Ce déséquilibre est le **reflet de l'injonction du Grenelle**, dont il faut souligner l'atteinte de l'objectif imposé de 2 600 ha de zones humides acquises en 2015 (même si l'on peut regretter qu'il se limite à ce seul indicateur surfacique...). Les zones humides ont également bénéficié de la **mobilisation et l'expérience préalables des conservatoires** (du littoral et des espaces naturels), ce qui n'était pas le cas des gestionnaires des captages prioritaires, qui recourent plus rarement à la maîtrise foncière (en général pas avant la 2^e, voire la 3^e génération de contrat territorial). Enfin, **l'approche stratégique et l'animation préalables sont sans doute plus nécessaires sur la qualité de l'eau** (ciblages des parcelles à acquérir, négociations avec les propriétaires et agriculteurs sur des terrains plus productifs sur le plan agricole), représentant plus de 25% des aides accordées à ces projets au titre de la politique foncière contre environ 10% pour les zones humides.

Cette politique a pour l'essentiel bénéficié à un **effectif limité de bénéficiaires**, dominés par le **Conservatoire du littoral** et les **sept Conservatoire des espaces naturels** concernés qui se sont vus octroyer la **moitié des aides** accordées par l'agence. Cette situation peut s'expliquer du fait que l'agence, conformément aux recommandations du Grenelle, a au départ choisi d'étayer la mise en œuvre de son intervention foncière sur ces acteurs, réputés à l'époque disposer d'une expérience en la matière et offrant des garanties de dynamisme et de sérieux. **Les collectivités représentent 140 bénéficiaires** touchant 40% des aides. Elles ont cependant **gagné un certain poids avec l'extension de la politique aux captages prioritaires**²⁹, thématique au sein de laquelle elles ont bénéficié de plus de 63% des aides.

Cet effectif limité n'empêche pas l'ensemble des bénéficiaires interrogés dans le cadre de l'étude d'exprimer un **fort attachement à cette intervention** de l'agence, généralement fortement intégrée à leurs stratégies. Les atouts à souligner sont le **montant significatif des aides de l'agence**, dont les plafonds sont adaptés (sauf pour les étangs associés à des activités de chasse). Face à des **projets généralement longs à émerger**, tout en exigeant de **pouvoir intervenir rapidement** lorsque la décision de vendre s'affirme, les **modalités pratiques s'avèrent**

Des aides accordées principalement sur les zones humides

Un panel limité de bénéficiaires...

... mais très attachés à l'existence de ces aides jugées dans l'ensemble adaptées à leurs besoins

²⁹ Il est utile de noter que les aides financières à la maîtrise foncière sur les bassins algues vertes sont dispensées par la Région Bretagne (l'agence intervenant à l'amont), hormis quand elles concernent le Conservatoire du littoral, ayant réalisé deux opérations dans ce cadre représentant de l'ordre de 400 hectares en 2016.

généralement **adaptées**.

Au-delà, **la maîtrise foncière ne mobilise pas la majeure partie des gestionnaires territoriaux** et des maîtres d'ouvrage intervenant sur la gestion de l'eau et des milieux aquatiques, demeurant une approche jugée complexe sur un plan politique et technique pour une large majorité d'animateurs de contrats territoriaux. Cette situation est de notre point de vue le reflet d'un **déficit d'investissement de l'agence en matière de promotion de ces aides et d'accompagnement méthodologiques**. Les chargés d'intervention de l'agence ne se sentent en effet pas forcément à l'aise avec ces dossiers relativement rares et jugés souvent complexes à gérer (durée, réactivité, nécessitant des compétences juridiques et réglementaires...). En écho, des animateurs de démarches territoriales estiment que certains chargés d'intervention ne défendent pas nécessairement l'intervention foncière comme un des outils à intégrer aux démarches territoriales — ce que certains chargés d'intervention admettent.

Enfin, il faut sans doute noter que l'intervention foncière de l'agence a d'emblée soulevé des **réticences de la part de la profession agricole**, dont les débats au sein du Conseil d'administration de l'agence sont les témoins récurrents. Elles demeurent prégnantes notamment sur les terres productives des captages, soustraites à l'agriculture ou dont les modalités d'usage connaissent de fortes évolutions. Pour les zones humides, les moindres enjeux agronomiques des terres, les actions de restauration et le maintien d'usages agricoles ont en revanche permis de lever certaines de ces craintes.

Plus globalement, il importe sans doute de faire la différence entre responsables agricoles, davantage attachés à défendre des positions de principe, et agriculteurs capables d'entrer en négociation à condition d'une animation adaptée dans le cadre de projets veillant au maintien de l'agriculture. Les propriétaires fonciers, s'ils ne sont pas ou plus exploitants, peuvent eux aussi être difficiles à convaincre du fait d'attachement « à la terre » et aux usages en place d'ordre subjectif. Au-delà, **l'évolution globale des problématiques foncières agricoles** laissent augurer de **perspectives potentiellement plus favorables pour des acquisitions maintenant une agriculture locale en place** (concurrence de l'artificialisation des sols, importantes vagues à venir de départs en retraite, agrandissement et morcellement des exploitations, prix du foncier et difficultés de cession d'exploitations familiales, interventions d'investisseurs non agricoles...).

Une politique ayant pâti d'un déficit de promotion et d'accompagnement de l'agence...

.. et questionnée de façon récurrente pas le monde agricole, mais potentiellement destinée à évoluer

Le principal impact appréciable de cette politique est d'ordre politique. La maîtrise foncière, a fortiori l'acquisition définitive, constitue aujourd'hui la **forme d'intervention la plus puissante en matière de contrôle de l'usage des sols**. Elle est comparée généralement à la contractualisation agri-environnementale (MAE), présentant au regard des objectifs d'amélioration de la qualité des milieux et des ressources en eau l'inconvénient majeur de ne pas être pérenne.

La maîtrise foncière n'étant cependant pas destinée à être mobilisée largement sur les territoires, on peut lui attribuer le **rôle de « figure de proue » des stratégies et mesures des maîtres d'ouvrage** impliqués. Exigeant et/ou démontrant un **certain courage politique notamment de la part des élus** des collectivités concernées face aux réticences agricoles

Un impact politique incontestable...

et/ou de certains de leurs administrés, **elle marque leur engagement pérenne** en faveur de la qualité de l'eau et des milieux. Elle facilite et « tire vers le haut » également la mise en œuvre de mesures impactant de façon moins forte les représentations et usages agricoles. **Cet appui quasi-exclusif à l'acquisition définitive** n'a sans doute **pas favorisé l'investissement de certains maîtres d'ouvrage**, grâce à des outils fonciers jugés moins radicaux ou conflictuels.

... doublé d'un effet d'entraînement en faveur de mesures moins radicales

En revanche, les **impacts environnementaux** demeurent difficiles à apprécier ne serait-ce qu'au regard de la **multiplicité des facteurs en jeu** (autres mesures mises en place, hydrologie...). Même s'il n'est pas possible de douter des effets positifs sur le long terme de ces mesures, il est le plus souvent difficile d'en mesurer l'effet propre.

Des impacts environnementaux davantage questionnés...

De ce point de vue, il est possible de considérer que la **multifonctionnalité des zones humides**, au titre de laquelle les acquisitions sont généralement justifiées, **rend difficile la lecture de ces impacts** sur l'eau et les milieux. L'agence n'a d'ailleurs pas prévu de mesurer ces effets dans le cadre des programmes concernés. Au-delà, la contribution de la préservation ou de la restauration des zones humides à l'atteinte des objectifs de bon état n'est pas facile à caractériser et encore moins à quantifier. Les gestionnaires et leurs partenaires la jugent cependant **nécessairement positive et « sans regret »** et certaines études ponctuelles sur les capacités d'épuration des zones humides viennent d'ailleurs abonder en partie ces points de vue favorables. En revanche, la **biodiversité** offre des possibilités d'évaluation plus précisément des bénéfices de la gestion renouvelée des terrains, que les gestionnaires environnementaux s'attachent généralement à renseigner. Ce qui pourra s'avérer favorable à l'avenir, dans un contexte d'ouverture des objectifs des agences de l'eau à ce type d'enjeux.

Du côté des zones humides,...

Concernant la **qualité de l'eau**, des **améliorations** plus sensibles peuvent être observées. Par exemple, les acquisitions visant à réduire la vulnérabilité de ressources souterraines avec suppression de la pression agricole peuvent aboutir rapidement et efficacement à des effets positifs. Cela peut être aussi le cas pour des interventions concernant la restauration physique **des cours d'eau**, grâce à une réactivité favorable des eaux superficielles (maîtrise de terrains destinés à supporter des opérations de restauration ou à être repris par le cours d'eau dans le cadre de son fonctionnement naturel). Ces interventions foncières qui conduisent à un changement des usages en place exigent cependant en retour le recours à une animation foncière active.

... des captages,...

... et des cours d'eau

Les **autres thématiques** ont connu des développements trop anecdotiques ou insuffisants pour tirer ce type de conclusions (ex. restructuration foncière d'exploitations).

7.3. La cohérence interne de la politique foncière

Ce critère s'intéresse d'abord à la logique propre à la politique foncière, sachant que celle-ci articule différentes aides destinées à favoriser la dynamique de la maîtrise foncière. Au-delà, elle vise à préciser comment les aides et les modalités et conditionnalités de leur mise en œuvre ont effectivement favorisé ou non les projets de maîtrise foncière. Si nécessaire, il s'agit également de préciser si cette cohérence varie suivant les thématiques concernées.

Sont traités successivement dans ce chapitre :

- *La posture d'aide adoptée par l'agence ;*
- *La focalisation sur l'acquisition définitive doublée d'interrogations sur l'aliénabilité des parcelles acquises ;*
- *L'articulation des aides amont et aval, ainsi que leur lisibilité externe et interne ;*
- *La mobilisation de l'avance remboursable aux SAFER ;*
- *La conditionnalité associée aux contrats territoriaux et à la Convention de gestion durable ;*
- *Les disparités de mise en œuvre des aides.*

La **posture de soutien financier à des maîtres d'ouvrage**, gestionnaires de terrain, apparaît **cohérente** avec les modalités d'intervention habituelles de l'agence. Le fait de **ne pas s'être impliqué comme opérateur foncier**, susceptible de procéder à des acquisitions pour son propre compte (envisagé au moins potentiellement dans le cadre du Grenelle), aurait à la fois **éloigné l'agence de son « cœur de métier »**, consistant à dispenser des aides. En s'impliquant directement dans la gestion, elle aurait aussi **sans doute complexifié les relations de l'agence** avec ceux-ci. Un tel choix aurait aussi réclamé de l'agence un **investissement majeur en termes de compétences techniques et d'animation foncière**, voire potentiellement de gestion des sites, nécessaire à l'émergence de projets d'acquisition, en contradiction avec les efforts lui étant réclamé en termes de maîtrise de son propre budget de fonctionnement.

Une logique d'aide à des maîtres d'ouvrage de terrain pleinement cohérente

Le privilège quasi-exclusif accordé à l'**acquisition définitive** comme outil d'intervention interroge au regard de la diversité des outils alternatifs ou à associer disponibles. Si elle a pour atout d'être **l'outil foncier jugé le plus solide privilégié par les acquéreurs de zones humides soutenus par l'agence** (Conservatoire du littoral, CEN, autres associations environnementales), il n'offre **pas nécessairement une réponse adaptée aux besoins d'autres maîtres d'ouvrages** (ex. gestionnaires de captages prioritaires ou de l'espace des cours d'eau). Par exemple, la mise en place de **dynamiques d'échanges fonciers**, appelant par exemple la **création de réserves foncières** via des acquisitions temporaires pour disposer de parcelles à échanger, ne semble **pas soutenue** de manière suffisamment explicite. Certains maîtres d'ouvrage ont bénéficié d'aides pour cela, alors qu'elles sont difficiles ou impossibles à mettre en place sur d'autres territoires.

Une focalisation sur l'acquisition définitive ayant limité l'impact de l'intervention de l'agence

En outre, l'acquisition définitive ne constitue qu'une **modalité de maîtrise foncière parmi un large panel** à distinguer ou à articuler entre elles (baux environnementaux, servitudes, acquisitions temporaires... et plus récemment obligations réelles environnementales (loi biodiversité 2016...)). Par ailleurs,

<p>d'autres enjeux fonciers n'ont pas été pris en compte (emprises d'ouvrages pour la continuité écologique, lacs naturels...) ou exceptionnellement via le truchement de délibérations dérogatoires du Conseil d'administration. Il est donc possible de regretter que l'agence n'ait pas investi cette problématique foncière au-delà du modèle dessiné initialement pour les zones humides. In fine, l'agence n'a pas pleinement joué son rôle en faveur de l'ensemble des enjeux environnementaux, auxquels elle a décidé d'appliquer sa politique foncière à dater de son 10^e programme.</p>	<p><i>D'autres modalités complémentaires et enjeux fonciers non pris en compte</i></p>
<p>Cette évaluation a également permis de soulever la question majeure de la pérennité des acquisitions foncières soutenues par l'agence. Même si l'acquisition définitive offre a priori une sécurité apparente en termes de pérennité, la capacité des bénéficiaires chargés d'en assurer la gestion est interrogée. Quid de la robustesse des associations environnementales et des évolutions de priorité des collectivités soumises à des changements de mandatures. Même si les bénéficiaires majeurs, tels que le Conservatoire du littoral, les CEN ou les Départements apportent des garanties de ce type, ce n'est pas forcément le cas de la plupart des autres collectivités ou associations. Il est possible de regretter que l'agence ne se soit pas dotée à ce jour d'un cadre assurant l'inaliénabilité systématique des parcelles acquises avec son soutien.</p> <p>Cet enjeu est d'autant plus prégnant que certains EPCI dotés de la compétence GEMAPI pourraient être tentés d'exploiter ces terrains pour compenser des destructions liées à l'exercice de leur compétence en aménagement. L'agence estime aujourd'hui veiller à éviter ce type de pratiques, sans contester le risque de les voir monter en puissance.</p>	<p><i>Une question sur la pérennité des acquisitions foncières soutenues par l'agence non résolue</i></p> <p><i>Un risque de voir l'acquisition « compenser » la destruction de milieux naturels</i></p>
<p>Au-delà, en articulant étroitement à l'amont et à l'aval son appui à l'acquisition (animation et gestion territoriale, restauration et gestion des milieux), ainsi qu'avec sa politique territoriale, l'agence souhaitait accroître la dynamique de sa politique. Cette ouverture n'a cependant pas connu la portée escomptée, l'agence étant pour l'essentiel demeurée cantonnée à soutenir un cercle d'acteurs restreint et préalablement actifs sur ces questions, en particulier sur les zones humides. L'intervention sur les aires d'alimentation de captage a autorisé récemment une telle ouverture, avec des collectivités gestionnaires néophytes et présentant des besoins d'appui plus divers.</p> <p>L'évaluation constate que cette articulation de mesures amont/aval autour de l'acquisition foncière était judicieuse pour voir à la fois les projets émerger et s'assurer ensuite d'une gestion des usages des sols répondant aux enjeux des politiques concernées. Notamment, la définition par le maître d'ouvrage d'une stratégie (et en tout état de cause, d'un positionnement) par rapport à la question foncière est envisagée comme déterminante de la mise en œuvre de projets de maîtrise foncière cohérente avec les objectifs visés. Par ailleurs, les enjeux culturels, politiques, voire techniques ou juridiques entourant la maîtrise foncière appellent une animation territoriale sans laquelle peu d'entre eux sont susceptibles de voir le jour.</p>	<p><i>Une articulation d'aides amont et aval autour de l'acquisition au sens strict, nécessaire et commençant à connaître une portée intéressante</i></p>

Cependant, cette conjugaison souffre d'un **déficit de lisibilité** pour avoir eu un écho significatif **auprès des acteurs sans pratique foncière préalable**. Il est possible d'y voir l'effet d'un **manque d'investissement de l'agence en termes méthodologiques et de valorisation** auprès des gestionnaires de terrain, notamment des gestionnaires de contrats territoriaux, auxquels la mise en œuvre de cette politique est attachée en termes de condition (communication, valorisation). Ceux-ci font encore face aujourd'hui à un **manque de maîtrise technique** et de **crainte politique** largement répandus.

Un déficit de lisibilité affectant l'écho et la portée de la politique auprès des maîtres d'ouvrage locaux...

Ces sentiments trouvent également un **écho chez les chargés d'intervention** de l'agence, redoutant la complexité de la question foncière et n'en faisant pas toujours la promotion auprès des gestionnaires. On peut relever que d'autres agences ont investi ces questions en produisant à leur destination des études et des documents à caractère technique et pédagogique sur ce sujet (Seine-Normandie, Adour-Garonne et Rhône-Méditerranée et Corse). L'agence de l'eau a semble-t-il privilégié la sécurité offerte par des partenaires expérimentés et efficaces, notamment pour les zones humides représentant la part majeure des aides dispensées et permettant in fine d'atteindre l'objectif surfacique posé par le Grenelle.

... touchant également les personnels de l'agence

L'avance remboursable aux SAFER constitue une **réelle avancée permettant aux acquéreurs d'économiser des sommes significatives**, représentant jusqu'à 10% de leur investissement. Elle n'a cependant été **mobilisée qu'à onze reprises** sur les 9^e et 10^e programmes, impliquant trois SAFER sur les dix existantes à l'échelle du bassin. Cette situation résulte de facteurs internes dont une **procédure apparemment complexe** (demande à assurer par la SAFER et non pas l'acquéreur) **et lourde** (réclamant accord du conseil d'administration de l'agence), ainsi que d'un **déficit de maîtrise des personnels de l'agence**, qui l'ont eux-mêmes reconnu. On est cependant tenté d'estimer que la **difficulté de nombreux gestionnaires à appréhender la logique et le fonctionnement des SAFER**, conjuguant dimensions technique et politique (et en écho de s'en méfier a priori), est une clef d'explication non négligeable. Et c'est généralement la mise en place, sur le terrain, de **conventions partenariales** liant gestionnaires les plus impliqués et SAFER concernées qui permet de dépasser ces préventions et de constater des coopérations vertueuses en termes de projets.

Une avance remboursable SAFER peu mobilisée et sous-valorisée

Le choix de l'agence de conditionner son intervention à l'existence d'un contrat territorial apparaît d'emblée comme une **idée porteuse en termes de cohérence politique et stratégique, de lisibilité et d'efficacité dans la durée en termes de gestion**, notamment en lien avec la nécessité de concertation locale qu'elle implique.

Une conditionnalité territoriale porteuse...

Pour les **zones humides**, ces effets n'ont pas été systématiquement constatés. Généralement portés par des acteurs environnementaux tels que les CEN, habitués à intervenir indépendamment de ce cadre, les **projets n'ont pas toujours été l'objet de cette intégration stratégique** de la part de collectivités porteuses des contrats, peu habitués à gérer des intervenants autonomes. S'y ajoutent des écarts de priorités entre des acteurs environnementaux focalisés sur les zones humides et des porteurs de contrat centrés plus traditionnellement sur les cours d'eau, et visant des

<p>améliorations de la qualité des masses d'eau associées. Il est cependant possible de considérer que ces divergences ont eu tendance à s'amenuiser avec le temps, offrant progressivement davantage de lien entre ces acteurs et de lisibilité sur les logiques et les priorités en jeu.</p> <p>Pour les captages, cette cohérence apparaît plus évidente, les porteurs de contrat étant généralement les acquéreurs de parcelles. Ce qui n'empêche pas le temps d'y jouer aussi un rôle important. Entre constat du déficit d'impact de premières mesures et engagement politique de l'outil foncier, c'est généralement au bout de deux à trois contrats que les gestionnaires de contrat s'emparent de la question foncière en termes stratégiques et d'intervention pratique.</p>	<p><i>... mais aux effets contrastés sur les zones humides et les captages</i></p>
<p>La Convention de gestion durable (CGD) est destinée à soutenir les projets de maîtrise foncière sur des territoires sans contrat territorial. Bien que cette mesure dérogatoire n'ait finalement bénéficié qu'à sept projets d'acquisition généralement importants, les bénéficiaires de ces aides et notamment ceux intervenant sur de larges territoires soutiennent fortement son existence, exigeant et permettant la mise en place de plans de gestion adaptés (Conservatoire de littoral, CEN, associations). C'est aussi le cas d'animateurs de SAGE, dont le périmètre n'est pas totalement couvert par des contrats territoriaux, voire d'animateurs de contrats associés à des captages qui peuvent envisager d'encourager une dynamique d'échanges entre agriculteurs en dépassant les limites de l'AAC.</p> <p>La couverture des contrats territoriaux publiée fin 2017 par l'agence laisse, en effet, entrevoir des zones orphelines de contrats importantes notamment sur une zone intermédiaire située entre l'amont et le milieu du bassin (Allier, Cher, Indre, Puy de Dôme, Saône et Loire...), sans parler de possibles périodes intermédiaires entre deux contrats. Une étude de cas a également permis de constater l'existence d'un territoire actif en termes de maîtrise foncière pourtant sans contrat pour des raisons politiques locales sans rapport direct. Dans ce contexte, l'existence de cette mesure paraît nécessaire, sauf à trouver une alternative répondant à ces besoins qui resteront sans doute ponctuels dans les années à venir... ou à en faire un levier en faveur de la couverture systématique des territoires par des contrats territoriaux.</p>	<p><i>La Convention de gestion durable : un outil dérogatoire alternatif très peu usité...</i></p> <p><i>... mais justifié face à des situations hors contrat territorial encore présentes</i></p>
<p>Si les aides de l'agence sont appréciées, la confrontation de bénéficiaires lors des ateliers de consultation a permis de constater des disparités d'application des modalités d'aide sans que l'on en saisisse les motifs. Par exemple, certaines acquisitions ont pu bénéficier d'aides hors zones à enjeux au sens strict sur les captages afin de constituer des réserves foncières ou des zones humides ont été acquises en dehors de périmètres de contrats territoriaux et sans mise en place de CGD. Ce constat semble résulter du fait que certaines délégations de l'agence s'autorisent leur propre lecture de ces modalités. Si cette latitude permet à certains projets spécifiques de bénéficier d'aides de l'agence et pourrait même favoriser des évolutions justifiées des modalités ayant cours (à condition d'être capitalisées, analysées puis valorisée globalement), elle suscite des interrogations en termes d'équité d'accès aux aides de l'agence.</p>	<p><i>Des disparités d'application des modalités d'aide de l'agence posant des questions d'équité d'accès aux aides</i></p>

7.4. La cohérence externe de la politique foncière

Cette question s'intéresse à la façon dont la politique de l'agence de l'eau s'est insérée dans le paysage et les dynamiques des acteurs, potentiellement complémentaires à différents titres de sa mise en œuvre. Elle s'intéresse notamment :

- *au poids relatif des principaux bénéficiaires, acquéreurs effectifs de parcelles ;*
- *au partenariat avec des opérateurs fonciers;*
- *ainsi qu'à la complémentarité développée avec d'autres porteurs de politiques publiques soutenant la maîtrise foncière.*

Même si cette politique ne représente qu'une part minime des programmes de l'agence, cette place aurait été moindre sans certains **bénéficiaires majeurs essentiellement au titre du volet zones humides** représentant les deux tiers des aides accordées par l'agence entre 2007 et 2017 (CEN 30%, Conservatoire du littoral 20% et Départements 16%). Le développement de la maîtrise foncière sur les captages prioritaires permet cependant de constater une **montée en puissance d'autres collectivités territoriales (syndicats spécialisés et EPCI généralistes)**, avec des syndicats bénéficiaires de plus de 45% des aides sur ce volet, qui demeure cependant trop modeste pour peser significativement en termes de montant d'aides accordées.

Cette politique repose sur un cercle restreint de bénéficiaires, mais il s'agit d'**acteurs compétents sur des territoires couvrant l'ensemble du bassin Loire Bretagne** (Départements et CEN) ou de son littoral, pertinents et légitimes (parce que les mieux structurés) pour répondre à ces enjeux. On peut aussi relever que ces deux types de partenaires, avec lesquels l'agence entretenait des rapports antérieurs, offraient une certaine sécurité au regard de leur expérience antérieure.

Une convention triennale a par ailleurs été signée avec le **Conservatoire du littoral** en 2013, puis renouvelée en 2016. Elle vise pour l'essentiel à préciser les modalités d'intervention de l'agence au regard du cadre d'intervention du Conservatoire. Elle a vu une croissance significative des acquisitions soutenues et répond aux attentes des deux parties, notamment au travers de la mise en place d'un suivi dédié.

En abordant la maîtrise foncière, l'agence de l'eau était logiquement amenée à développer **de nouveaux partenariats**, notamment avec des acteurs intervenant sur le foncier. Au regard de leur poids en matière d'intervention foncière en milieu agricole et rural, qui les rendaient a priori incontournables, **les SAFER** sont les seuls partenaires potentiels à avoir été concernés par une initiative formelle avec la signature d'une convention triennale de partenariat en 2011.

Rappelons d'abord que les SAFER sont intégrées au dispositif d'aide de l'agence grâce à la **prise en charge d'avances remboursables**, qui n'ont cependant été que **relativement peu mobilisées**.

Cette **convention de partenariat** a été signée **entre l'agence et les dix SAFER du bassin Loire Bretagne**, ainsi que le réseau des **chambres d'agriculture** correspondant. Bien qu'il s'agisse d'un **document de nature**

Une politique marquée par le poids de quelques bénéficiaires majeurs expérimentés... et une montée en charge lente d'autres collectivités

Un partenariat thématique focalisé sur les SAFER n'ayant pas trouvé la portée opérationnelle escomptée

politique et sans vocation opérationnelle directe, il envisage principalement la désignation d'**interlocuteurs privilégiés** aux échelles les plus proches du terrain (SAFER et délégations de l'agence), des initiatives de **formation-information** réciproques des personnels et à l'attention des collectivités, la mise en place d'une **veille foncière**, la rédaction de **documents méthodologiques** (modèle convention collectivités/SAFER, exemples de baux environnementaux). Sont également précisés les **périmètres et modes d'intervention privilégiés** (captages prioritaires, bassins algues vertes, zones humides) ainsi qu'envisagées des **expérimentations sur des territoires pressentis**. Beaucoup de ces objectifs ne semblent pas avoir été réalisés (formations, production de documents méthodologiques, etc.), là où ils auraient pu répondre à des besoins repérés aujourd'hui au titre de l'évaluation.

In fine, **la collaboration aura une portée trop réduite pour que cette convention soit réitérée**. Sans pouvoir affirmer que les difficultés à faire fonctionner l'aide remboursable aux SAFER par les porteurs de projets découlent de cette faiblesse, il est évident qu'une **coopération active** aurait pu constituer un **cadre sécurisant favorable à une déclinaison de la coopération des acteurs terrains avec les SAFER** à l'échelle des projets de terrain. En effet, hormis pour les acteurs les plus expérimentés, la logique d'intervention des SAFER, articulant dimension technique et politique, reste difficile à appréhender par la plupart des gestionnaires et suscite de nombreuses interrogations et craintes de leur part. A l'instar d'autres agences, un accord plus opérationnel entre l'agence et chaque SAFER volontaire, fixant des objectifs opérationnels précis (ex. accompagnement et mise à disposition de capacités de veille, etc. auprès de démarches territoriales), mais excluant les chambres d'agriculture qui n'y occupent qu'une position politique, aurait pu sans doute jouer ce rôle (ex. financement d'une veille foncière accessible à l'ensemble des gestionnaires locaux).

Auraient également pu être concernés par des collaborations de ce type les **Établissements Publics Fonciers (EPF)**³⁰, même si ceux-ci sont a priori plus orientés sur les problématiques d'aménagement urbain (mais ce n'est pas le cas de tous, notamment celui d'Auvergne qui apporte son soutien à des collectivités rurales) et pas présents systématiquement sur le bassin. Il s'agit pourtant d'acteurs vers lesquels l'agence devrait potentiellement se tourner de manière plus active, avec la prise de la compétence GEMAPI par les intercommunalités, leur donnant potentiellement un rôle plus fort en termes de gestion de l'eau, des milieux aquatiques et de la biodiversité. Elles disposent de moyens techniques, financier, voire politiques importants ; notons que le bilan a montré que plusieurs grosses collectivités (communautés de communes ou d'agglomération) portent déjà des opérations foncières sur les thématiques AAC et restauration des cours d'eau.

Plus récemment, des liens commencent à être établis avec le **réseau Terre de liens**, conjuguant sensibilisation/information sur les enjeux fonciers et agricoles, capacités d'investissement solidaire consacré à l'achat de foncier et mise à disposition via une fondation garantissant des pratiques

Une convention triennale essentiellement politique non réitérée...

... avec pour conséquence de ne pas avoir offert un cadre sécurisant à une coopération avec les maîtres d'ouvrage locaux

³⁰ Le bassin Loire-Bretagne recouvrait début 2018 le périmètre de six EPF d'État (Bretagne, Normandie, Nouvelle Aquitaine, Occitanie, Ouest Rhône-Alpes, Vendée) et de quatre EPF locaux (Auvergne, Cœur de France, Loire Atlantique, Mayenne).

respectueuses de l'environnement.	
<p>La complémentarité de la politique de l'agence avec d'autres appuis financiers n'a pas constitué une question majeure jusqu'à aujourd'hui, sans doute au regard des taux importants et des plafonds suffisants pratiqués par l'agence. Ce qui n'empêche pas certains acteurs associatifs de devoir consolider ces financements avec d'autres ressources telles que des crédits européens (FEDER ou FEADER) ou émanant de Départements au titre de leur politique ENS et plus rarement de Régions. Force est de constater que cette recherche de complémentarité des financements relève davantage de dynamiques locales que d'une recherche de complémentarité construite à l'échelle de l'agence.</p> <p>A l'échelle du territoire de compétence de l'agence, les disparités d'intervention des autres acteurs publics intervenant sur le foncier rendent difficile un repérage clair des aides mobilisables. Cependant à l'heure où l'agence sera sans doute amenée dans le cadre de son futur programme à réduire ses taux d'aides, cette complémentarité des financements et des politiques risque de devenir une question plus prégnante. Et si l'agence n'a pas envisagé précisément ce type de collaboration, elle pourrait être amenée à l'inclure dans le cadre des conventions la liant avec les Départements, disposant au titre de leur politique Espaces naturels sensibles (ENS) de ressources et d'une compétence en aménagement foncier lui permettant d'intervenir sur ce type d'enjeux. L'évaluation a ainsi permis de constater que certains Départements, tels que ceux de la Vienne ou des Deux-Sèvres, mobilisaient cette compétence sur des aires de captage et que plusieurs Départements, après avoir acquis des espaces pour leur propre compte, soutenaient l'acquisition par des collectivités. Même si elles ne paraissent pas forcément calées, les politiques des Régions concernant les trames verte et bleue pourraient également justifier ce type de partenariats.</p>	<p>Une complémentarité en termes d'aides peu développée...</p> <p>... en dépit de coopérations envisageables avec certains Départements et Régions</p>

7.5. La plus-value de la politique foncière au regard des principales politiques thématiques concernées

Cette politique de second rang présente la spécificité de se trouver mise au service des politiques thématiques mises en avant par l'agence en termes de finalité de son action. Dans cette optique, l'évaluation se doit d'observer dans quelle mesure cette politique a effectivement contribué à la dynamique de ces différentes politiques et à l'atteinte des objectifs correspondants.

L'**impact politique** de cette politique **a déjà été souligné**. Sans juger si l'engagement de maîtres d'ouvrage en termes de maîtrise foncière témoigne d'une maturité politique préexistante et/ou s'il encourage une affirmation d'ordre politique, il est indispensable d'en **appréhender ici la portée sur la mise en œuvre des politiques thématiques concernées** (milieux aquatiques, qualité de l'eau principalement...)³¹.

Pour ce faire, **l'évaluation s'est attachée à porter le regard sur les logiques d'intervention foncière** guidant ces maîtres d'ouvrage. Elle permet ainsi de distinguer **trois registres**, qui ont tous en commun d'exiger des actions amont et donc du temps pour leur mise en œuvre :

- Une **logique articulant opportunité et consolidation foncière**, caractérisant les interventions sur les **zones humides**. La finalité est à la fois de saisir des opportunités suivant leur intérêt patrimonial et fonctionnel et/ou de disposer d'espaces suffisants pour que leurs fonctionnalités s'expriment dans le cadre d'une gestion adaptée. **L'acquisition définitive et le maintien d'une agriculture adaptée** via des conventions ad hoc (baux, servitudes...) apparaissent comme des réponses privilégiées et adaptées. Une **veille foncière** est nécessaire alors que s'agissant de parcelles agricoles généralement peu productives voire en déshérence, l'**animation foncière** y est moins nécessaire que dans les autres cas, même si elle prend davantage d'importance lorsqu'il s'agit de consolidation intégrant un milieu naturel de grande taille (terres ciblées). Enfin ce type d'intervention implique en priorité des acteurs expérimentés pour la plupart (Conservatoire du littoral, CEN, associations environnementales) en lien plus ou moins étroit avec des collectivités territoriales.
- Une **logique soustrayant le foncier aux usages humains**, propre aux interventions sur l'**espace de liberté des cours d'eau** ou sur les **zones vulnérables des captages prioritaires** et plus rarement sur les bassins algues vertes. La valeur accordée à ces terres par l'agriculture est variable, mais généralement plus importantes sur les parcelles dont l'intensification affecte la qualité de l'eau (captages, bassins algues vertes). Ces problématiques appellent des **stratégies élaborées**, intégrant **ciblage des parcelles** à acquérir doublé d'une **veille foncière** avant **acquisition définitive**, accompagnés éventuellement de la **création d'une réserve foncière** hors zone ciblée pour compenser les pertes de foncier pour les usagers des sols impactés. L'**animation foncière** est indispensable ne serait-ce que pour favoriser la perspective d'une perte de foncier ou d'échanges via une réserve foncière.
- Une **logique visant à restructurer au moins partiellement les exploitations agricoles**, pour favoriser leur évolution vers des systèmes économes en intrants (pâturage, agriculture bio, agroforesterie...), en visant par exemple le rapprochement des

*Trois logiques
d'intervention foncière
différentes*

*Une logique privilégiant
l'acquisition définitive*

*Une logique articulant
acquisition définitive et
temporaire*

*Une logique conjuguant
acquisition temporaire et
échanges amiables entre
agriculteurs*

³¹ Le volet risques intéressé au travers de la gestion du retrait stratégique du trait de côte, champ d'intervention expérimental, n'a pas connu de développement jusqu'à aujourd'hui.

sièges et des parcelles des exploitations. Cette logique repose essentiellement sur des **échanges entre exploitations** (ou la mise en place de conventions ou contrats spécifiques avec des clauses environnementales), concernant essentiellement les **bassins algues vertes** et certains **captages prioritaires**. L'approche stratégique y tient un rôle majeur, réclamant l'élaboration préalable d'une **stratégie formelle**, la création d'une **réserve foncière** favorisant les échanges, une **veille** doublée d'une **animation active** dans la durée.

Le tableau suivant présente de manière synthétique les différents modes de d'intervention ou logique foncière présentée section 6.6 :

Représentation synthétique des 3 types de logiques foncières mobilisées en matière de gestion de l'eau et des milieux aquatiques

	Logique d'opportunité et/ou de consolidation foncière		Logique de réorientation radicale des usages du sol ou de soustraction du foncier aux usages humains		Logique de restructuration foncière
Milieux	Zones humides isolées généralement remarquables	Grandes zones humides (marais...)	Espace de mobilité des cours d'eau	Zones vulnérables in AAC/BAV	Structures foncières agricoles in AAC/BAV
Finalités	→ Saisir des opportunités d'acquisition en fonction intérêt patrimonial et fonctionnel	→ Favoriser les fonctionnalités de ces zones via la gestion d'un espace suffisant	→ Rendre les zones érodables à l' espace de mobilité	→ Réduire la vulnérabilité de la ressource via le contrôle de secteurs tampons	→ Restructurer les exploitations pour favoriser les systèmes économes en intrants
Modalité maîtrise foncière privilégiée	Acquisition définitive et convention. propriétaires/ exploitants	Acquisition définitive et/ou convention. propriétaires/ exploitants	Acquisition définitive et soustraction aux activités humaines (« abandon » au cours d'eau) + Acquisition temporaire hors zone cible (réserve foncière pour échanges)	Acquisition définitive pour réorientation radicale ou soustraction aux usages humains (ex boisement...) + Acquisition temporaire hors zone cible (réserve foncière pour échanges)	Echanges amiables Acquisition temporaire (réserve foncière)
Enjeux prioritaire intervention	Réactivité	Présence terrain	Présence terrain	Réactivité et présence terrain	Proximité agriculteurs
Outils amont privilégiés	<ul style="list-style-type: none"> • Ciblage de principe (ex. type de ZH privilégié) • Veille • Animation foncière 	<ul style="list-style-type: none"> • Ciblage préalable sur site existant • Veille • Animation foncière 	<ul style="list-style-type: none"> • Ciblage préalable suivant critères techniques • Veille • Réserve foncière permettant de compenser les pertes de foncier • Animation foncière 	<ul style="list-style-type: none"> • Ciblage préalable suivant critères techniques • Veille • Animation foncière • Potentiellement réserve foncière pour compenser les pertes de foncier 	<ul style="list-style-type: none"> • Stratégie foncière préalable • Veille • Réserve foncière pour initier des échanges amiables • Animation foncière

A partir de cette lecture, la **quasi-exclusivité donnée à l'acquisition définitive** apparait comme :

- **plutôt adaptée à une logique d'opportunité et de consolidation** (essentiellement zones humides) et répond donc bien dans l'ensemble aux enjeux concernant les zones humides, comme permettant d'ailleurs de le constater les résultats significatifs obtenus sur ce volet. Le fait de ne pas avoir investi formellement la connaissance des outils fonciers complémentaires de l'acquisition (baux environnementaux, servitudes...) peut cependant être considéré comme un point faible, contrebalancé par l'investissement de maîtres d'ouvrage expérimentés sur ce point ;
- **partiellement adaptée à la logique de soustraction aux usages en place** (concernant essentiellement cours d'eau, AAC et bassins algues vertes), notamment lorsqu'elle exige la création de réserves foncières complémentaires de l'acquisition définitive, mais réclamant d'envisager des acquisitions temporaires hors des périmètres d'intervention ciblés au sens strict, tout en demandant à être d'autant plus sécurisées sur leur devenir. Et si elle a pu ponctuellement appuyer de telles initiatives, l'agence ne dispose pas d'un cadre et d'outils adaptés pour cela.
- **peu, voire non adaptée à la logique de restructuration agricole**, n'appelant a priori pas d'acquisition définitive. On pourra objecter que ces stratégies sont plutôt émergentes et concernent au premier chef les bassins algues vertes sur lesquels c'est la Région Bretagne qui soutient les acquisitions (hors acquisitions des zones humides par le Conservatoire du littoral), l'agence apportant son soutien à l'amont (études, veille, animation). Une étude de cas a cependant permis de constater que de telles approches commencent à se développer sur certains captages prioritaires.

Il est possible de considérer que la politique d'intervention de l'agence a **porté pleinement ses fruits pour les zones humides** et plus ou moins **partiellement pour les autres thématiques**. C'est notamment l'écho d'un **déficit d'investissement** de ces logiques d'intervention **en termes de compréhension** et de distinction. L'agence n'a donc pas pu faire de manière raisonnée le choix ou non d'adapter et/ou d'étoffer en regard sa propre politique. Celle-ci ne doit ainsi **pas être considérée comme une politique dotée d'une stratégie à part entière mais plutôt comme une démarche pragmatique mobilisant un outil privilégié** ayant permis d'atteindre les objectifs du Grenelle.

*Des degrés variables
d'adaptation de la
politique de l'agence à
ces logiques*

8. RECOMMANDATIONS

Comme toute évaluation de politique publique, cette mission prend réellement son sens et sa **portée instrumentale**, lorsqu'après avoir tiré les principales leçons de l'expérience, il s'agit de se tourner vers l'avenir pour **envisager les adaptations** à apporter éventuellement à la politique évaluée.

Dans le cadre de cette mission, les recommandations qui suivent ont été produites sur un laps de temps court **dans le contexte d'élaboration du 11^e programme de l'agence**. Les membres du comité de pilotage de l'évaluation et des représentants de l'agence ont été associés à ce travail afin d'aboutir à des recommandations à la fois stratégiques et opérationnelles, les plus adaptées au contexte et enjeux du nouveau programme d'intervention, marqué notamment par une diminution substantielle de son montant global.

De nature stratégique, les trois premières recommandations sont destinées à :

- Démontrer l'intérêt d'une poursuite et d'un approfondissement de cette « politique » ;
- Mettre en avant la finalité de maîtrise d'usage des sols, justifiant l'intervention en faveur de la maîtrise foncière ;
- Souligner les liens de cette « politique » avec différents objectifs thématiques de l'agence, au service desquels la maîtrise foncière est mobilisée ;
- Défendre, sauf exception, le principe d'une inscription territoriale des projets de maîtrise foncière dans le cadre de la politique des contrats territoriaux soutenue par l'agence.

De nature plus opérationnelle, les deux recommandations suivantes portent sur :

- L'intérêt de diversifier les outils fonciers soutenus financièrement et promus techniquement par l'agence ;
- Des précisions concernant des mesures opérationnelles jugées favorables à cette « politique » (sécurisation des projets soutenus, partenariats, investissement méthodologique et compétences internes et externes).

Préalable

L'intervention de l'agence en faveur de la maîtrise foncière bénéficie du qualificatif de politique d'intervention, car celle-ci ne se borne pas à apporter un appui financier à l'acquisition de terrains. Elle dispense des mesures d'appui à l'amont et à l'aval, en lien étroit avec la politique territoriale de l'agence (animation) et avec ses objectifs thématiques (restauration et gestion des terrains acquis).

Cependant le terme de « politique foncière » est utilisé dans cette partie entre guillemets. À proprement parler, la politique de l'agence vise la reconquête et le maintien du bon état des eaux et se décline dans le cadre de différents objectifs thématiques, tels que la restauration des milieux aquatiques ou l'amélioration de la qualité de l'eau. La maîtrise foncière est un outil au service de ces objectifs. Par ailleurs, il est possible de considérer que ce sont les maîtres d'ouvrage accompagnés par l'agence de l'eau qui développent au sens strict des politiques foncières à leur échelle.

8.1. Recommandation 1 : Poursuivre et affiner l'intervention de l'agence en termes de « politique foncière »

La première étape de cette réflexion vise à n'évacuer aucune hypothèse sur le devenir de l'intervention foncière de l'agence de l'eau Loire-Bretagne dans la perspective de son 11^e programme. Ce préalable semble d'autant plus justifié que cette « politique » est récente et s'est développée pour l'essentiel en lien étroit avec des exigences issues du Grenelle de l'environnement.

A l'instar des autres agences de l'eau, les moyens humains et financiers de l'agence de l'eau Loire-Bretagne en particulier seront contraints dans le cadre de son 11^e programme alors que son champ d'intervention reste inchangé et que des objectifs de résultat accrus sont attendus notamment en termes de reconquête de la qualité des masses d'eau souterraines et superficielles, de restauration physique des cours d'eau, de prise en compte de la biodiversité.

Dans cette optique, il s'agit d'abord de s'interroger sur les principaux **intérêts (en vert)** et **limites (en rouge)** des **3 hypothèses** distinctes suivantes :

- Hypothèse 1 : Poursuivre l'intervention foncière dans son état actuel ;
- Hypothèse 2 : Abandonner l'intervention foncière ;
- Hypothèse 3 : Confirmer et affiner l'intervention foncière au regard des enjeux thématiques mis en évidence.

Les principaux éléments ressortant de l'analyse des intérêts et limites de chacun de ces scénarios figurent dans le tableau suivant :

	Hypothèse 1 : Poursuivre la « politique foncière » en l'état	Hypothèse 2 : Abandonner la « politique foncière »	Hypothèse 3 : Confirmer et affiner la « politique foncière »
Intérêts et limites	<p>Permet de conserver une « politique » dont l'évaluation a démontré le poids politique mais sans en réduire les manques / défauts observés (ex. absence de garantie de la pérennité des investissements fonciers, faible mobilisation de la CGD et des avances SAFER, déficit d'adaptation des outils de maîtrise foncière mobilisés...)</p> <p>Ne permet pas d'envisager un investissement et une diversification stratégique plus conséquents de l'agence, faisant défaut dans le cadre de son implication multithématique sur ce volet</p>	<p>Permet d'envisager des économies restreintes au regard de la part minimale de cette « politique » au sein du programme d'intervention</p> <p>Évite d'investir un champ d'intervention complexe et encore insuffisamment maîtrisé mais au poids « politique » et à certains résultats incontestables tant pour l'agence que pour les gestionnaires bénéficiaires</p> <p>Ne permet pas de valoriser les acquis constatés lors de l'évaluation et de répondre aux attentes des acteurs engagés dans sa mise en œuvre</p>	<p>Permet d'espérer accroître la portée de cette « politique » notamment au regard de la diversité des enjeux thématiques observés à condition d'un investissement méthodologique conséquent de la part de l'agence doublé d'enjeux d'acculturation des acteurs en présence</p> <p>Permet d'envisager d'élargir le panel relativement réduit des bénéficiaires de cette « politique »</p> <p>Devrait accroître progressivement le poids financier de cette « politique » dans le cadre du programme d'intervention, qui devrait cependant demeurer modeste</p>

Ce passage en revue de **ces différentes hypothèses ne milite pas favorablement en faveur de l'hypothèse privilégiant le statu quo**. A la suite de cette évaluation, envisager le maintien en l'état de cette « politique » n'est pas souhaitable, au regard des faiblesses de mise en œuvre révélées (concentration des moyens et des résultats sur les zones humides, mobilisation quasi-exclusive de l'acquisition définitive, déficit de diversification des acteurs bénéficiaires, etc.). Si la simplicité du cadre d'intervention adopté par l'agence pouvait se justifier dans une période d'émergence et de premier développement de cette « politique », une poursuite sur les années à venir justifie une réflexion stratégique et méthodologique plus approfondie, notamment au regard des enseignements de cette évaluation.

La perspective d'un **abandon total de cette « politique » n'est pas non plus à retenir**, à la fois parce qu'en dépit de sa taille modeste et d'une audience réduite elle a démontré une certaine efficacité en termes de mise en œuvre, de résultats observés et de poids politique. Un arrêt donnerait le sentiment d'un abandon d'un type d'actions de terrain, parmi les plus engageantes politiquement et facteur d'entraînement favorable à d'autres mesures jugées moins radicales.

Nous³² recommandons donc de poursuivre et d'affiner cette « politique », pour en accroître la portée et l'impact en faveur des différents objectifs thématiques au service desquels elle est déployée³³, eux-mêmes définis au regard des orientations du Sdage Loire-Bretagne.

8.2. Recommandation 2 : Réaffirmer l'objectif de maîtrise durable d'usages des sols au service des objectifs thématiques de l'agence

L'évaluation a permis de constater que la maîtrise foncière constituait pour nombre de gestionnaires et d'agents de l'agence un registre d'actions relativement complexe à aborder. Elle requiert en effet un engagement politique fort et une maîtrise technique et juridique suffisante. L'évaluation a également fait ressortir une diversité d'acteurs, de situations territoriales qui ne doivent pas occulter la finalité de la maîtrise foncière poursuivie par l'agence de l'eau.

Nous recommandons que l'agence de l'eau veille à conserver et afficher l'objectif clairement identifié « d'aboutir à une maîtrise durable de l'usage des sols en faveur d'une protection de la ressource en eau, qui sous-tend la « politique foncière ». Cette finalité doit constituer le cap partagé par l'ensemble des partenaires impliqués à différents titres et échelles dans la mise en œuvre de cette politique.

Au-delà, la définition des usages des sols recherchés doit pour sa part renvoyer aux enjeux et objectifs de reconquête ou de maintien du bon état des eaux auxquels l'agence entend prioritairement contribuer. Les usages à promouvoir ne sont en effet pas les mêmes sur une zone humide (intéressée par le maintien de pratiques d'élevage extensif) ou sur une aire d'alimentation de captage (intéressée par le boisement ou la mise en place de systèmes économes en intrants). L'agence a d'ailleurs d'emblée attaché la mise en œuvre de cette « politique » à différentes volets thématiques de son programme d'intervention (zones humides, aires d'alimentation de captage, espaces associés aux cours d'eau...).

Dans ce cadre, nous recommandons que l'agence de l'eau continue à concevoir sa « politique foncière » comme placée au service des objectifs thématiques du Sdage guidant son intervention. Il s'agit à l'heure actuelle des volets milieux aquatiques (zones humides, cours d'eau) et qualité de la ressource en eau (pollutions diffuses). Le comité de pilotage a proposé une extension au financement de l'achat d'ouvrages faisant obstacle à la continuité, des droits d'eau associés, ainsi que de ripisylves, en cohérence avec les objectifs du Sdage.

Cette articulation nécessite d'être renforcée en veillant à ce que les modalités d'intervention foncière de l'agence s'ajustent davantage aux enjeux et pratiques de maîtrise foncière associés à ces volets.

Incidence opérationnelle : en aval de l'acquisition, renforcer l'attention portée au devenir des terres acquises en termes d'usage des sols et de statut foncier

Si l'agence s'assure, pour des parcelles acquises avec son soutien, de l'existence d'un plan de gestion en cohérence avec les priorités de ses politiques thématiques concernées, l'évaluation a

³² Le « Nous » utilisé ici et par la suite est attribuable au comité de pilotage de l'évaluation qui a statué sur chacune de ces recommandations.

³³ Notons que les autres agences de l'eau consultées à l'occasion de cette évaluation entendent poursuivre et approfondir dans le cadre de leur 11^e programme leur propre intervention en faveur de la maîtrise foncière, dont les fondements historiques sont exactement les mêmes que ceux de l'agence de l'eau Loire-Bretagne.

soulevé des faiblesses sur le **devenir des parcelles acquises**, à la fois en termes d'inaliénabilité de celles-ci et de pérennité d'usages des sols adaptés sur le long terme.

Concernant **l'usage des sols**, nous recommandons que l'agence promeuve davantage les **outils fonciers complémentaires à l'acquisition** permettant de sécuriser dans la durée l'usage des sols qu'ils soient réglementaires (ex. servitudes réglementaires, périmètres de protection réglementaire, etc.) ou contractuels (ex. bail rural à clause environnemental, bail emphytéotique, conventions, servitudes conventionnelles, etc.). L'objectif consiste ici à aider les acquéreurs à opérer des choix éclairés.

La question de **l'inaliénabilité des terrains** acquis n'a pas été une condition d'attribution des aides jusqu'à maintenant. Elle ne se pose pas, de fait, pour les terrains acquis par le CELRL et les Départements (sous réserve que les espaces acquis soient inscrits au domaine public), par les CEN (inaliénabilité inscrite dans les actes et articles spécifique dans les statuts prévoyant la dévolution en cas de défaillance des associations). Ces terrains représentent deux tiers des surfaces acquises. En revanche, elle concerne davantage les acquisitions réalisées par des associations autres ou d'autres collectivités territoriales, sachant que la part relative de ces dernières devrait s'accroître dans le cadre des AAC et des cours d'eau, notamment avec la prise de compétences Gemapi. La recommandation opérationnelle 5.1 concerne ce point précis.

Cette approche doit également permettre de défendre, auprès des acteurs réticents face à ce type d'intervention, **la spécificité de l'intervention foncière de l'agence, ne constituant pas une finalité en soi mais comme un des outils à disposition pour atteindre les objectifs visés.**

Enfin, ce choix stratégique amène à défendre que la portée de l'intervention foncière de l'agence soit évaluée dans le cadre des thématiques concernées, au même titre que les autres modalités d'intervention soutenues par l'agence.

8.3. Recommandation 3 : 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

L'agence fonde aujourd'hui la mise en œuvre de son programme d'intervention en faveur du bon état des eaux sur 400 contrats territoriaux associant, dans une optique de *projet de territoire*, porteurs, maîtres d'ouvrage et partenaires concernés.

Ce cadre est destiné à assurer la pertinence de ces interventions au regard des enjeux du territoire, sa cohérence par rapport aux autres actions de gestion mise en œuvre. L'évaluation a également permis de constater que le portage dans le cadre d'un contrat, notamment sur les enjeux de pollutions diffuses agricoles, peut aussi favoriser la compréhension par les acteurs concernés du recours à l'intervention foncière. Pour les acquisitions de zones humides¹, le cadre du contrat territorial a permis de faire se concerter la structure porteuse du contrat et les opérateurs fonciers « classiques » (CEN, CELRL...) : par exemple, communication des parcelles acquises lors des copil des contrats.

Nous recommandons que l'agence maintienne la conditionnalité de son intervention foncière à l'existence d'un contrat territorial, voire à l'intégration de cette politique foncière dans les orientations d'un Sage. Cette condition d'ordre stratégique et dynamique, assure que les projets de maîtrise foncière soutenus sont pertinents, s'inscrivent dans une logique stratégique cohérente et s'appuient sur une concertation locale suffisante. Le développement de l'outil foncier dans les stratégies de bassin versant exige cependant que les chargés d'intervention de l'agence soient en capacité de porter ces mesures au plus près du terrain.

Par ailleurs, les contrats territoriaux ne couvrent pas l'ensemble du territoire et les maîtres d'ouvrages les plus engagés jusqu'à aujourd'hui dans l'acquisition de zones humides n'opèrent pas nécessairement sur le périmètre de ces contrats (CELRL, CEN et Départements) en l'absence de contrat territorial.

Pour les territoires non couverts par un contrat, nous préconisons le maintien d'un outil comparable à la Convention de gestion durable (CGD), offrant la même lisibilité quant au devenir des terrains acquis, en termes de restauration et de gestion des milieux aquatiques. Les modalités de mobilisation de cet outil ne doivent pas constituer un frein, tant pour les acteurs que pour les collaborateurs de l'agence de l'eau. Un travail de simplification est probablement à effectuer pour faciliter sa mise en œuvre.

Enfin, la prise en compte des périmètres de Sage dans le cadre de cette « politique » est à envisager. Ce choix paraît d'autant plus justifié que de nombreux Sage sont aujourd'hui impliqués dans la connaissance des zones humides et la définition concertée de stratégies locales mises en œuvre à l'échelle des contrats territoriaux (préservation, intégration aux PLU, etc.). **Précaution :** cette recommandation ne considère pas que les structures porteuses des Sage soient en charge de la maîtrise d'ouvrage de la maîtrise foncière, sachant qu'elles n'en n'ont généralement pas la compétence.

Incidence opérationnelle : en amont de la maîtrise foncière, soutenir à l'échelle des contrats territoriaux et/ou des Sage le renforcement de l'approche stratégique et son articulation avec l'animation et la veille foncière

A l'amont, les aides de l'agence sont à envisager suivant une logique **articulant étroitement stratégie des gestionnaires et maîtres d'ouvrage locaux, veille et animation foncières**, essentiellement dans le cadre de contrats territoriaux. Privilégiée jusqu'à aujourd'hui par l'agence, **l'animation foncière** accompagne la mise en œuvre de l'intervention foncière proprement dite. Si elle est assurée par un animateur de démarche territoriale, elle se conjugue avec l'animation globale de la démarche.

L'évaluation permet cependant de constater la nécessité de **fonder ce type d'animation sur une stratégie établie explicite du territoire** déterminant les objectifs et les priorités en termes de maîtrise foncière. Son élaboration offre généralement l'opportunité d'une **concertation inter-acteurs** suffisante pour qu'elle soit comprise, partagée et appropriée par les parties prenantes concernées.

La connaissance des projets de vente de biens et des dynamiques foncières locales complète ce triptyque, sachant que le suivi effectué sur le territoire est traditionnellement complété par les données accessibles sur le site Vigifoncier, proposé par les SAFER.

Nous recommandons :

- de **maintenir le soutien à l'animation foncière**, en veillant à ce que celle-ci soit impliquée dans un accompagnement allant jusqu'à la maîtrise de l'usage des sols ;
- **d'accroître le soutien aux études stratégiques préalables**, sans lesquelles les acteurs ne peuvent inscrire leur action dans la durée. Ces études permettent de partager avec les acteurs du territoire la stratégie privilégiée et d'assurer une animation cohérente et efficace ;
- **de soutenir une veille territoriale ouverte aux acteurs concernés** (urbanisme,

développement agricole, environnement), que l'agence de l'eau soutient d'ores et déjà financièrement.

8.4. Recommandation 4 : Diversifier les outils de maîtrise foncière soutenus par l'agence en cohérence avec les principales logiques d'intervention observées

Cette évaluation a permis d'identifier **trois grandes logiques d'intervention foncière** caractérisant les pratiques des acteurs locaux. Leur prise en compte paraît nécessaire pour espérer atteindre les objectifs visés par chacune des politiques thématiques³⁴.

Or bien que **différents types d'outils de maîtrise foncière existent, l'agence n'a jusqu'à aujourd'hui quasiment soutenu qu'un seul outil** : l'acquisition définitive. D'autres outils complémentaires ou alternatifs sont mobilisés par certains maîtres d'ouvrage expérimentés, sans bénéficier d'une aide directe de la part de l'agence de l'eau. Leur mobilisation se fait à travers l'animation foncière qui peut être développée dans les territoires. Compte-tenu de ce contexte, ils ne sont pas suffisamment mobilisés ou promus notamment par manque d'investissement de la problématique de maîtrise foncière par l'agence.

Nous recommandons que trois types d'outils de maîtrise foncière³⁵ bénéficient d'un soutien identique par l'agence de l'eau :

1. **L'acquisition foncière définitive, outil d'appropriation de l'espace destiné à en contrôler les usages, généralement** en lien avec des outils contractuels ou réglementaires. C'est à la fois l'outil le plus puissant et aux effets les plus durables, mais potentiellement sujet à certaines résistances, notamment d'ordre culturel et/ou politique.
2. **Les outils de maîtrise foncière destinés à maîtriser les usages du sol sans acquisition** reposant sur un consentement des parties (servitudes, conventionnement, baux environnementaux, etc.). Les outils envisagés ici sont de nature contractuelle, engageant l'usager du sol — propriétaire ou non — de manière volontaire. Leur objectif est de mettre en place des usages, des pratiques cohérentes avec des objectifs de reconquête ou de préservation de la qualité des eaux/des milieux aquatiques.
3. **L'acquisition temporaire** en vue de constituer d'amorcer une réserve foncière afin de fluidifier des échanges dans le cadre de la restructuration foncière d'exploitations agricoles, ou de dédommager des propriétaires ou exploitants de terres qui leur sont soustraites.

8.5. Recommandation 5 : Dresser des conditions d'application favorables pour la mise en œuvre de cette « politique »

Les recommandations qui suivent renvoient davantage à la dimension opérationnelle de la mise en œuvre de la « politique foncière ». Elles concernent respectivement :

- La sécurisation du statut foncier des terrains acquis avec l'appui de l'agence ;
- Les partenariats avec différents opérateurs intervenant sur le champ du foncier ;
- Les relations avec d'autres porteurs de politiques publiques concernant l'appui foncier ;

³⁴ Pour mémoire : logique d'opportunité et consolidation foncière, logique de réorientation radicale des usages du sol ou de soustraction du foncier aux usages humains, logique de restructuration foncière.

³⁵ Le classement proposé ici est issu d'un document édité par l'agence de l'eau Adour Garonne.

- L'investissement méthodologique à réaliser au regard des besoins observés, tant au sein de l'agence qu'auprès des bénéficiaires de sa « politique foncière ».

Recommandation 5.1 : Assurer opérationnellement la sécurisation du statut foncier des parcelles acquises

L'évaluation a permis de soulever la question clef de la **sécurisation du devenir des parcelles acquises** définitivement avec l'appui de l'agence au regard des enjeux environnementaux qui justifient cette intervention. En cas d'acquisition temporaire à but de réserve foncière, ce devenir se pose également mais de façon différente. Enfin, les travaux ont permis de souligner le risque que pourrait constituer la valorisation de ces terrains dans le cadre de processus de compensations réglementaires associés à la destruction de milieux naturels.

- **Concernant les acquisitions définitives**

Les principaux acquéreurs soutenus par l'agence offrent une assurance adaptée sur ce plan (CEN, CELRL et Départements), ce qui n'est pas le cas de la majorité des collectivités ou certaines associations.

Avec l'évolution de l'exercice des compétences (Gemapi, eau potable...), il faut envisager un engagement technique et financier plus important des EPCI-FP. A court terme, le paysage des structures « acquéreuses » peut évoluer.

Nous recommandons de prévoir la mise au point de clauses dédiées intégrées aux actes de vente et qui garantissent, ad vitam, la vocation pour laquelle les financements ont été accordés.

La mobilisation des clauses suivantes adaptées au cas par cas par l'agence de l'eau Rhin-Meuse peut étayer cette réflexion :

« POLITIQUE » ENVIRONNEMENTALE

(...) Cette acquisition a été réalisée en partenariat avec le Conseil Général de X dans le cadre de sa « politique » Espaces Naturels Sensibles et l'Agence de l'Eau dans le cadre de sa « politique » en faveur des zones humides, afin de préserver, gérer et valoriser d'une manière globale (ouverture au public) ce milieu naturel d'exception.

A ce titre, la Commune de Y s'engage à conserver au bien une destination conforme à l'article L141-1 du Code Rural, pour une durée de 10 ans minimum, selon les objectifs de protection de l'environnement définis ci-dessus, et ce ainsi qu'il est stipulé au paragraphe " 205-3 -CLAUSE RESOLUTOIRE ". »

« SERVITUDE ENVIRONNEMENTALE

A titre de condition essentielle et déterminante des présentes, L'ACQUEREUR déclare :
- qu'il prend l'engagement, pour lui et ses ayants droits, de conserver aux immeubles désignés ci-dessus une vocation strictement écologique, vocation pour laquelle des financements publics ont été attribués à hauteur de 40 % par l'Agence de l'Eau Rhin Meuse et 40 % par le Conseil Général de Moselle.

- qu'il s'engage, en cas de revente du bien objet des présentes, à signaler au préalable à l'Agence de l'Eau et au Conseil Général de Moselle cette revente, ces derniers pouvant demander le remboursement des aides accordées à la commune de Y pour cette présente acquisition. »

La robustesse et la portée juridiques effectives de ce type de clause mériteront sans doute d'être

vérifiées par un expert.

- **Concernant les acquisitions temporaires**

L'objectif est ici de favoriser les échanges à court ou moyen terme des parcelles acquises. La difficulté réside dans **le devenir des parcelles restantes une fois l'opération achevée**, sachant qu'il est souhaitable de prévoir une échéance raisonnable à ces opérations afin de favoriser la dynamique d'échanges. Ces acquisitions seront pour l'essentiel réalisées par des collectivités qui peuvent pour de multiples raisons être tentées de destiner les parcelles restantes à des projets sans lien avec les enjeux environnementaux, notamment s'il s'agit de collectivités compétentes en termes d'aménagement (revente, urbanisation, etc.).

Dans ce contexte, **concernant les acquisitions temporaires, nous recommandons que :**

- **si ces terrains se situent sur la zone cible (ex. AAC), ils soient conservés et loués par la collectivité moyennant des clauses adaptées aux enjeux environnementaux ayant justifié leur achat, ou qu'ils soient vendus accompagnés de telles clauses via par exemple la mise en place de servitudes.**
- **si ces terrains sont situés en dehors de la zone cible en question, les conditions de revente devront être clairement définies** (Servitude Environnementale prévoyant a minima le remboursement des aides en cas de revente d'un bien).

- **Éviter tout risque de valorisation des terrains acquis dans le cadre de la compensation environnementale**

Ce dernier point a été soulevé à différentes reprises. Pour la plupart des acteurs consultés, il existe un consensus visant à veiller à ce que ce type de valorisation ne soit mis en œuvre en aucun cas. On peut cependant craindre les conséquences d'un élargissement du cercle des bénéficiaires à des collectivités disposant de compétences en aménagement et développement économique, cherchent potentiellement à compenser elles-mêmes des destructions liées à la réalisation de certains aménagements « destructeurs. »

Dans cette perspective, **nous recommandons de disposer de clauses dédiées associées aux actes de vente permettant de sécuriser le devenir des parcelles acquises** (à définir dans le cadre des études complémentaires à cette étude).

Recommandation 5.2 : Engager les relations avec les opérateurs fonciers disposant de prérogatives réglementaires

L'évaluation a abouti à un **relatif constat d'échec de la convention signée par l'agence avec les SAFER** et les chambres d'agriculture du bassin, qui n'a pas été prorogée au-delà de trois ans. A l'instar des SAFER, il existe d'autres acteurs institutionnels qui bénéficient de dispositions réglementaires dans le domaine du foncier qui permettent de faciliter l'intervention des maîtres d'ouvrages lorsqu'ils réalisent des acquisitions foncières.

- **Concernant les SAFER**

Nous recommandons de ne pas réinvestir dans un partenariat global à l'échelle du bassin, mais plutôt de l'envisager avec les SAFER effectivement intéressées de travailler avec des porteurs de projets de maîtrise foncière soutenus par l'agence de l'eau, à l'instar de ce que pratiquent d'autres agences.

Ce type d'initiative a d'abord pour but de **susciter une certaine confiance** de la part des porteurs de projets les moins expérimentés, dont les difficultés à appréhender le hiatus entre dimensions technique et « politique » caractérisant l'intervention des SAFER suscitent une méfiance marquée de leur part. Au-delà, l'enjeu est de **faciliter les partenariats opérationnels de terrain**, tant en termes d'**accès à la veille foncière**, d'**intervention des SAFER lors de certaines transactions** afin qu'elles soient sécurisées au maximum pour les porteurs de projet (ex. la mise en place de dynamiques d'échanges sur un territoire repose généralement par un portage assuré par les SAFER). Le **maintien de l'avance remboursable dispensée par l'agence en cas de portage de l'acquisition par les SAFER** est aussi concerné, sachant que bien que peu mobilisée, cette aide permet aux porteurs de projets de réaliser sur des opérations importantes de substantielles économies sur les frais induits par l'intervention des SAFER.

Ce partenariat peut s'appuyer sur **une convention**, formulant ses attendus et ses conditions, justifiant une forme de suivi dans le temps des actions réalisées à son titre. Cependant si les SAFER ne se montraient pas réceptives à ces perspectives pour des raisons propres, l'agence devra prioriser d'autres partenariats.

Périmètre des SAFER (2018)



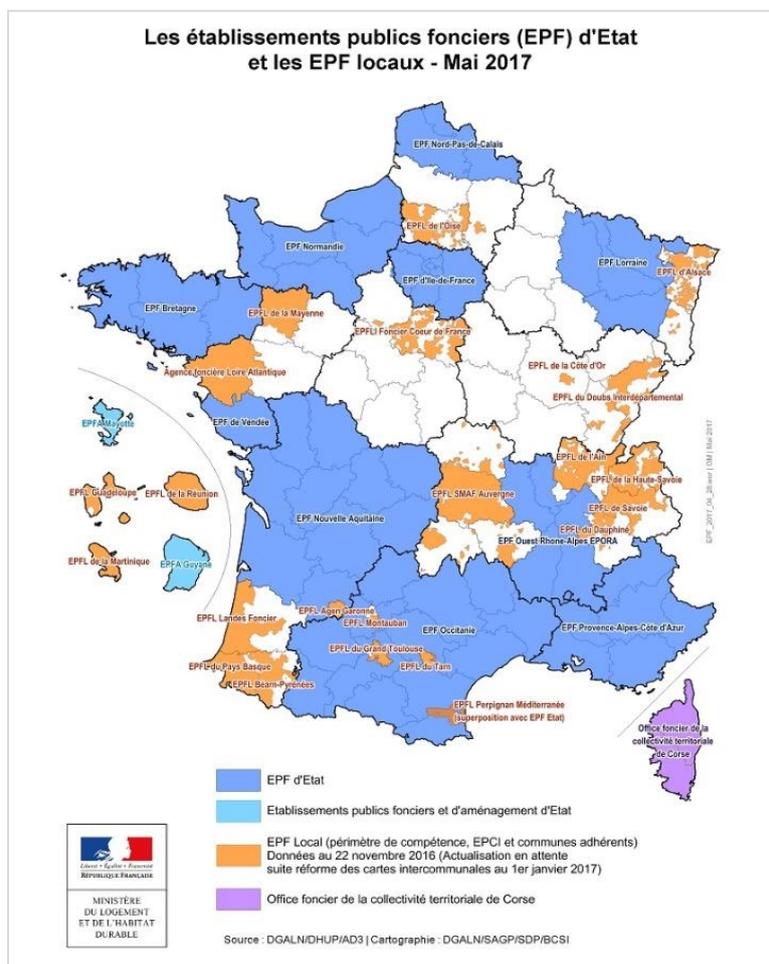
- **Concernant les Établissements publics fonciers**

Ces établissements, qu'il s'agisse de structures créées à l'initiative de l'État ou de collectivités territoriales, ont pour compétence la maîtrise foncière, l'achat, le portage, la gestion, la remise en état des terrains, ainsi que la gestion de l'ensemble des études utiles à cette maîtrise foncière. Ils négocient et mènent les procédures permettant de constituer des réserves foncières en amont de la phase de réalisation de projet d'aménagement public.

Bien que **traditionnellement investis sur des opérations d'aménagement urbain**, certains EPF interviennent auprès de collectivités rurales, à l'instar de l'EPF Auvergne. Ils peuvent, comme les SAFER et éventuellement avec elles, contribuer à la restauration de la trame verte et bleue.

Nous recommandons d'effectuer un repérage des EPF présents sur le bassin et de leurs champs prioritaires d'intervention, dans l'objectif d'un partenariat volontaire comparable à celui recommandé pour les SAFER.

Pour information, la carte suivante présente l'ensemble des EPF d'État et locaux à l'échelle nationale permettant de constater une couverture partielle du bassin Loire Bretagne, notamment dans sa partie centrale.



- **Concernant les Départements**

Les Départements disposent d'une compétence en aménagement foncier, leur permettant de jouer le rôle d'opérateur foncier. Celle-ci peut être mobilisée en lien avec leur compétence environnementale, attachée à la TDNES. Si tous les Départements n'exercent pas cette compétence, l'évaluation a permis de constater que certains commençaient à la mobiliser sur des AAC (ex. Vienne, Deux Sèvres). Dans ce cas, les Départements se substituent aux SAFER sur les périmètres concernés en termes de droit de préemption notamment.

Connaissant les liens que l'agence entretient de longue date avec les Départements, nous recommandons qu'elle soutienne ce type d'investissement de leur part, en travaillant dans un premier temps avec ceux d'ores et déjà impliqués sur ce type d'intervention.

A ce stade, l'intérêt est d'aider ces Départements à affiner et tirer les leçons de cet investissement et à en promouvoir les enseignements auprès d'autres conseils départementaux

Globalement, nous recommandons d'envisager des relations plus structurées avec ces différents acteurs dans le cadre éventuel d'un partenariat. Il restera à préciser l'objet (actions de sensibilisation, de démonstration ?) et l'échelle que pourrait revêtir ce partenariat (bassin, délégations ?).

Recommandation 5.3 : Développer les relations et la complémentarité d'intervention avec d'autres porteurs de politiques publiques

L'évaluation a permis de constater que l'agence a développé jusqu'à aujourd'hui sa « politique » d'aide à l'acquisition indépendamment de partenariats formels avec d'autres financeurs, notamment grâce à des taux importants et attractifs et les moyens propres dont disposaient des bénéficiaires importants (CELRL, Départements).

A l'heure où l'agence voit ses moyens se réduire, une évolution de posture peut s'avérer nécessaire au travers du **développement de relations avec les principaux financeurs intervenant sur ce type de projets** dans une optique de recherche de cohérence et de complémentarité. À notre connaissance, il pourrait s'agir des politiques ENS de certains Départements, des Fonds européens gérés par les Régions (FEADER et FEDER), voire de moyens propres des Régions au titre de leurs compétences en termes de biodiversité et de Trame verte et bleue. De tels partenariats peuvent aussi contribuer à consolider la politique foncière de l'agence et à étayer la justification politique à intervenir sur le foncier, nécessaire aux gestionnaires locaux.

Nous recommandons d'identifier au préalable les compétences et implications financières des collectivités sur des projets de stratégie foncière à l'échelle du bassin et les possibilités de partenariat.

Recommandation 5.4 : Investir le champ des méthodes en réponse aux besoins externes et internes

Contrairement à d'autres agences, cette « politique » n'a pas bénéficié d'investissements méthodologiques formels susceptibles d'en améliorer la portée à son échelle mais également à celles des porteurs de projets de maîtrise foncière. Considérons, cependant, que cette évaluation vient rompre au moins pour partie ce déficit.

- **Répondre à des besoins externes et internes**

Ce déficit d'investissement peut étonner concernant une dimension d'intervention nouvelle pour l'agence et ses partenaires territoriaux, **requérant des connaissances et compétences spécifiques** (ex. logique et outils, rôle opérateurs fonciers, coûts, procédures administratives, etc.). Elle traduit sans doute la prédominance des zones humides et de quelques bénéficiaires disposant de ces connaissances et expérimentés. L'extension aux captages prioritaires et aux cours d'eau **ouvre cependant le cercle des bénéficiaires potentiels à de nouveaux acteurs** (notamment collectivités). Elle justifie de leur apporter au côté des financements des outils d'appui à l'appropriation et la maîtrise de l'intervention foncière. Ajoutons qu'en interne à l'agence des besoins de même type se sont exprimés chez les chargés d'intervention, conscients des attentes des porteurs de projets à leur égard et... des limites de leurs propres connaissances sur ces sujets.

- **Valoriser l'existant**

Avant de s'investir sur ce volet, l'agence doit **faire le point sur ce que les autres agences de l'eau, voire d'autres partenaires, ont déjà produit en la matière**. Leur consultation a, d'ores et déjà, permis de repérer :

- Un guide recensant les outils fonciers et un document présentant des retours d'expériences (AEAG 2013)

- Une guide sur les stratégies foncières et la gestion des milieux et de l'eau (AERMC à venir 2018)
- Une fiche de synthèse sur l'Obligation réelle environnementale (AESN)
- Une évaluation sur les usages des parcelles acquises (AESN à venir)
- Outils fonciers pour la gestion des milieux aquatiques / Recueil de fiches techniques + Retour d'expériences (AERMC 2015).

- **Articuler expérimentation, capitalisation et valorisation interactive**

Si l'on considère que les outils ont déjà été étudiés de façon relativement détaillée, l'objectif est aujourd'hui de travailler sur leur utilisation sans doute à partir de situations réelles et de leur inclusion dans des stratégies cohérentes, sachant que ces outils sont souvent à mobiliser en complémentarité sur un même site ou sur une même parcelle.

Au-delà du traditionnel **retour d'expérience**, cette dimension d'utilisation amène à privilégier **un triptyque articulant expérimentation, capitalisation et valorisation**. Les thématiques émergentes, telles que les projets concernant les cours d'eau ou la restructuration foncière d'exploitations agricoles, méritent de notre point de vue ce type d'expérimentations, bénéficiant d'un appui particulier (sous la forme par exemple d'**appels à projets**), permettant de mobiliser des acteurs prêts à s'engager tout en bénéficiant d'un appui méthodologique « chemin faisant ». **L'accompagnement de ces démarches est essentiel** pour assurer une capitalisation approfondie à but de valorisation.

Cette valorisation peut naturellement donner lieu à **l'édition de documents pédagogiques** tels que des guides, même s'il semble que l'enjeu de maîtrise d'usage amènerait davantage à prévoir **des modalités plus interactives de type journée d'information et d'échanges, d'ateliers d'échange d'expériences** etc. Notons à cet égard que plusieurs bénéficiaires consultés en ateliers dans le cadre de cette évaluation ont souligné l'intérêt de ce type d'échanges, intégrant la confrontation d'expériences entre porteurs de projets de nature différente (zones humides et captages prioritaires) pour faire des ponts. De même l'association de chargés d'intervention de l'agence avec des porteurs de projets peut s'avérer tout à fait pertinente.

Nous recommandons d'investir le champ de la mutualisation entre agences de l'eau pour les ressources méthodologiques nécessaires, pouvant déboucher sur la mise en place d'une boîte à outils. L'agence de l'eau pourra décider ensuite des ressources complémentaires qu'elle souhaite investir en priorité au regard des besoins qu'elle observe.

ANNEXES

Éclairage sur les thématiques concernées par la maîtrise foncière au 10^e programme

1. Les zones humides

Ces milieux ont justifié l'investissement de l'agence sur la maîtrise foncière. Celle-ci a atteint puis dépassé les objectifs surfaciques qui lui étaient assignés dans le cadre du Grenelle, servie notamment par la **mobilisation d'acteurs expérimentés** et dotés de garanties sur la bonne fin des projets (CEN, CELRL, Départements, associations environnementales).

La concurrence avec l'activité agricole y est moindre et l'enjeu est même parfois de la voir se maintenir, pour assurer la gestion de l'écosystème. De même, l'agriculture peut apprécier les travaux de restauration accompagnant les acquisitions jusqu'à aujourd'hui systématiquement définitives, sans doute justifiées par ces différents facteurs contextuels.

Si l'entrée de cette évaluation n'a pas pour vocation à remettre en cause l'investissement de l'agence de l'eau sur ces espaces, qui constitue un axe fort de sa « politique » thématique et dont la pertinence est assurée par les porteurs de projet et les territoires, elle peut néanmoins s'interroger sur l'importance et l'ouverture qu'elle veut lui donner, notamment en termes de bénéficiaires visés, d'incitativité et de sélectivité de ses aides.

2. Les cours d'eau

La « politique » de maîtrise foncière en lien avec les cours d'eau n'a **jusqu'à maintenant pas connu de développements importants**. On peut cependant estimer qu'elle peut offrir des perspectives favorables au regard des objectifs de restauration physique des cours d'eau, et plus spécifiquement de rétablissement de l'espace de mobilité des cours d'eau, aujourd'hui prioritaires.

Il s'agit cependant de projets de long terme destinés à s'appuyer sur une stratégie préalable destinée à la fois à repérer tant sur un plan technique que foncier les zones favorables à leur mise en œuvre, ainsi que la diversité des outils fonciers à mobiliser. En cas de soustraction des parcelles aux usages en place et suivant la valeur agronomique des terres, il peut s'agir **d'acquisitions définitives ou temporaires** en cas de création de réserves foncières destinées à compenser les pertes de foncier. En cas d'évolution de l'usage des sols, pour par exemple remplacer des cultures par des prairies inondables, la mobilisation **d'outils conventionnels** peut s'avérer adaptée.

3. Aires d'alimentation de captages et bassins algues vertes

S'ils restent encore mesurés en termes de montant des aides alloués, **les projets fonciers** soutenus par l'agence sur les Aires d'Alimentation de Captage (AAC)³⁶ **augmentent progressivement**. Il s'agit en majorité d'opérations d'acquisition définitive de parcelles représentant des points de vulnérabilité hydrogéologique, les projets de réorganisation foncière restant anecdotiques. Ces projets s'appliquant à des terres bénéficiant d'un potentiel productif agricole important, les résistances culturelles et politiques à les acquérir sont en effet plus importantes que pour les milieux naturels.

³⁶ Rappelons que pour les Bassins algues vertes (BAV), l'agence de l'eau intervient auprès des gestionnaires et de leurs partenaires uniquement sur les études et l'animation foncière. A ne pas confondre avec son soutien récent apporté à deux grosses opérations d'acquisitions définitives de zones humides assurées par le CELRL dans le cadre d'une convention spécifique avec le SGAR Bretagne.

Il semble qu'une à deux générations de contrats (AAC) ou de démarches territoriales (BAV) amènent aujourd'hui leurs porteurs à rechercher des résultats plus tangibles en termes de qualité de l'eau, et donc à **se tourner vers l'outil foncier** pour influencer plus directement sur les usages. A l'instar de ce que l'on observe ces dernières années, ce sont les projets d'acquisition de **secteurs de vulnérabilité** de la ressource qui sont les plus nombreux, essentiellement grâce à des **acquisitions définitives** avec ou sans compensation via des échanges hors zone cibles. Les projets de **réorganisation foncière** reposent uniquement sur de **l'acquisition temporaire** avec constitution d'une réserve foncière. Ils ne sont que très rarement mobilisés au titre de leur complexité de maniement en termes techniques, juridiques et administratifs, ainsi que des freins culturels et politiques rencontrés, justifiant de réels efforts en termes d'animation et de partenariat à déployer.

Éclairage sur les outils fonciers

1 Acquisition foncière définitive

Objectifs et modes d'intervention	<ul style="list-style-type: none"> • Outil d'<i>appropriation</i> de l'espace pour en contrôler les usages, il est à la fois l'outil le plus puissant et aux effets les plus durables, mais, de ce fait même, potentiellement sujet à certaines résistances, notamment d'ordre culturel et/ou « politique ». • Il s'agit de l'outil le plus mobilisé par les agences de l'eau, y compris par l'agence Loire-Bretagne pour laquelle il représente 88% des montants d'aides alloués au foncier (hors étude, veille et animation foncière). Il bénéficie en ce sens d'une visibilité, d'une expertise et d'une reconnaissance assez développées, en particulier auprès des acteurs historiquement associés à sa mise en œuvre (CELRL, CEN, associations, etc.). • Très pertinent et efficace quand il s'agit de milieux humides, ses limites apparaissent quand on l'applique à des champs d'intervention thématiques appelant des outils de maîtrise foncière plus diversifiés (conventionnements, constitution de réserves foncières en vue d'échanges, etc.). • Outil d'intervention foncière le plus fréquemment mobilisé s'agissant des zones humides, il est souvent associé à des outils de contractualisation conventionnelle (baux environnementaux, baux emphytéotiques, etc.).
Outils amont	<ul style="list-style-type: none"> • Le recours à l'animation est moins prégnant dans des logiques d'opportunité (achat ponctuel de zones humides) que dans des logiques de consolidation (concernant des grandes zones préalablement repérées ou déjà investies partiellement en termes de maîtrise). • Les études stratégiques et la veille foncière demeurent primordiales.
Outils aval	<ul style="list-style-type: none"> • L'acquisition définitive ne donne que l'assurance de contrôler (définitivement) la propriété, et doit être complétée par des outils de gestion des pratiques : plans de gestion potentiellement assortis de conventions de gestion, baux environnementaux, etc.
Conditions spécifiques de mise en œuvre	<ul style="list-style-type: none"> • Inaliénabilité des terres acquises actuellement non assurée systématiquement dans le cadre des aides accordées par l'agence, en dehors des principaux bénéficiaires actuels (CELRL, CEN et Conseils départementaux représentant de l'ordre des deux tiers des acquisitions). A approfondir dans la perspective d'un élargissement futur des bénéficiaires avec une présence accrue de collectivités.

Objectifs et modes d'intervention	<ul style="list-style-type: none"> • Les outils envisagés ici sont de nature contractuelle, engageant l'usager du sol — propriétaire ou non — de manière volontaire. Leur objectif est de mettre en place des pratiques cohérentes avec des objectifs de reconquête ou de préservation de la qualité des eaux/des milieux aquatiques. • On peut recenser parmi ces outils : les baux ruraux à clauses environnementales, les baux emphytéotiques, les conventions de gestion, les servitudes conventionnelles ou environnementales, les compensations financières diverses et variées (ex. MAET), les ORE Obligations Réelles Environnementales. • Régulièrement associés à des outils de maîtrise foncière plus puissants (acquisition amiable, expropriation, etc.), ces outils sont complémentaires entre eux et avec ces derniers, permettant de s'adapter aux volontés locales des porteurs du projet comme des usagers du foncier.
Outils amont	<ul style="list-style-type: none"> • L'animation amont y occupe une place importante pour assurer la mobilisation et la sensibilisation des acteurs, la construction des cahiers des charges à respecter, etc. • Elle se justifie également par la suite pour assurer le suivi des clauses environnementales adoptées.
Outils aval	<ul style="list-style-type: none"> • Ces outils conventionnels assurent la mise en œuvre de pratiques favorables aux objectifs environnementaux et n'ont pas à être associés à des outils aval spécifiques, hormis éventuellement en cas de restauration. • Le financement éventuel de la restauration et de la gestion des terrains acquis peut demeurer nécessaire, mais relève des « politiques » thématiques dédiées.
Conditions spécifiques de mise en œuvre	<ul style="list-style-type: none"> • Ces différents outils diffèrent par leur portée dans le temps, avec la question posée par le maintien ou l'absence de maintien des évolutions d'usages après échéance. A titre d'exemple, les MAET ont démontré dans de nombreux cas leur faiblesse au-delà cinq ans de contractualisation, au contraire des baux emphytéotiques destinés à durer de 18 à 99 ans. • Au stade actuel, les forces et faiblesses respectives de ces outils, tant en termes de mobilisation que de portée méritent d'être étudiées par l'agence pour que les porteurs de projets de maîtrise foncière les moins expérimentés en soient informés précisément, de manière à opérer des choix adaptés. (Voir à ce titre le recensement des outils fonciers pour la protection des ressources en eau édité par l'agence de l'eau Adour-Garonne en 2013). • L'Obligation Réelle Environnementale (ORE), introduite par la loi n°2016-1087 pour la reconquête de la biodiversité et de la nature et des paysages, mérite de ce point de vue une attention particulière. Ce dispositif foncier contractuel encore peu usité suscite actuellement de nombreuses attentes (et interrogations) de la part de certaines agences de l'eau et leurs partenaires. Il conviendra dans les suites de cette étude d'en étudier les atouts et les faiblesses (potentiellement en lien avec les autres agences). • En termes de financements de ces outils, un certain nombre de MAET dispose d'ores et déjà d'un soutien de l'agence. Par ailleurs, la mise en place de servitudes (non réglementaires) peut justifier l'apport de financements en guise de compensation, nécessairement plus faibles en termes de montants que ceux concernant les acquisitions, auxquels l'agence pourrait décider de contribuer.

Acquisitions temporaires pour favoriser des dynamiques d'échanges fonciers (création de réserves foncières)

Objectifs	<ul style="list-style-type: none"> • La création de réserves foncières via le soutien à des acquisitions temporaires est envisagée (et mise en œuvre) dans deux cas précis : <ul style="list-style-type: none"> – Soit en cas de soustraction définitive de certaines parcelles aux usages en place pour offrir une forme de compensation aux propriétaires et/ou exploitants en place. Cela peut être le cas pour des parcelles destinées à reconquérir l'espace de liberté de cours d'eau ou pour boisier des zones de vulnérabilité avérée de la ressource en eau sur des captages prioritaires. C'est aussi une approche caractérisant l'intervention foncière sur les bassins algues vertes. Dans ce cadre, les parcelles de la réserve situées hors de la zone cible permettent de compenser au moins partiellement ces pertes de foncier. – Soit en cas de restructuration foncière des exploitations, en vue de rendre leurs systèmes plus économes en intrants, par exemple en rapprochant les sièges d'exploitation d'élevage de leur parcellaire. Dans ce cadre, la réserve permet d'initier une dynamique d'échange entre les exploitations concernées. Ces parcelles peuvent alors être situées ou non sur la zone cible à enjeu.
Outils amont	<ul style="list-style-type: none"> • Les études stratégiques y occupent une place incontournable, à la fois pour préciser les enjeux techniques, le contexte foncier, les leviers à mobiliser et la durée de mise en œuvre du projet, sachant que l'expérience semble démontrer que la période active d'échanges ne dépasse pas trois ans (huit ans pour les aménagements fonciers). • Ces études constituent également le guide d'une animation foncière importante, destinée à favoriser les ouvertures, les négociations et les échanges proprement dits, et mobilisant à ce titre collectivités, organismes agricoles et fonciers, propriétaires... • En cas de restructuration foncière, une animation agricole doit aussi être prévue pour aider à l'adaptation des systèmes d'exploitation.
Outils aval	<ul style="list-style-type: none"> • La mise en œuvre de cette approche peut s'accompagner de la mobilisation d'outils conventionnels. • En cas de restructuration foncière, ces stratégies complexes de moyen terme doivent être évaluées à minima en termes de résultats.
Conditions spécifiques de mise en œuvre	<ul style="list-style-type: none"> • Ce type d'acquisition impose d'ouvrir la possibilité de financer (et des modalités afférentes) l'acquisition temporaire des parcelles hors des zones à enjeu proprement dites, mais inscrites dans une logique de projet de territoire. • La mobilisation des compétences d'aménagement foncier des Départements au titre de leur compétence ENS peut s'avérer utile, pour structurer et encadrer ces démarches, comme constaté sur certains captages prioritaires. La place des opérateurs fonciers et celles des organismes professionnels agricoles doit également être prévue. • Elle exige également de s'assurer que les parcelles acquises temporairement serviront effectivement aux objectifs finaux du projet et de leur éventuel devenir si elles ne sont pas échangées (revente et remboursement des aides, location avec maîtrise de l'usage des sols, etc.).

Liste des personnes consultées

Carole KERVEVAN	Agence de l'eau Loire Bretagne
Céline MARCHE	Agence de l'eau Loire Bretagne
Laurent VIENNE	Agence de l'eau Loire Bretagne
Martin GUTTON	Agence de l'eau Loire Bretagne
Sandrine ROBERT	Agence de l'eau Loire Bretagne
Magali BLOT	Association Terre de liens Auvergne
Salma LOUDIYI	Association Terre de liens Auvergne
Xavier FOURNIALS	CATER Normandie
Estelle COURNEZ	CEN Allier
Julien SAILLARD	CEN Allier
Julien SAILLARD	CEN Auvergne
Pierre MOSSANT	CEN Auvergne
William ARIAL	CEN Basse Normandie
Stéphane HIPPOLYTE	CEN Centre Val de Loire
Pierre SELIQUER	CEN Limousin
Laurence JULLIAN	CEN-RA
Bruno LEPOIVRE	Chambre d'Agriculture 79
Magali PREVOST	Chambre d'Agriculture 79
Aurélie MUTEL - FOURNIER	Chambre d'Agriculture 86
Catherine SCHAEPELYNCK	Chambre Régionale d'Agriculture
Laurent LELORE	Chambre Régionale d'Agriculture
Virginie GUICHARD	Chambre Régionale d'Agriculture
Stéphane MANEVAL	Clermont Auvergne Métropole
Bernard ROUSSEAU	Comité de bassin Loire Bretagne
Nicolas ROUSSEL	Communauté Urbaine Creusot-Monceau
Jacques TERRACOL	Commune d'Arfeuilles
Laurent RUSSIAS	Conseil départemental de la Loire
Olivier UZANU	Conseil départemental Deux-Sèvres
Damien MASINSKI	Conseil Régional Pays de la Loire
Fabrice NORMAND	Conservatoire des Espaces Naturels des Pays de La Loire
Gwenaël HERVOUT	Conservatoire du Littoral
Jocelyne CHAPELLE	Conservatoire du Littoral
Julie HOLTHOF	Conservatoire du Littoral
Jérôme LALLEMAND	CREN PC
Patricia BUSSEROLLE	CREN PC
Raphaël GRIMALDI	CREN PC
Aurélie LAFAYE	Département 79
Nicole MOREAU	Département 79
Magali GRAND	Eau du bassin rennais
Pascal LEVAVASSEUR	Eaux de Vienne
Amandine DEGUILHEM	EP Loire
Florence BONTE	Établissement Public Foncier Auvergne
Franck DROUYER	Fédération Départementale des Chasseurs d'Ille-et-Vilaine
Sébastien FARAU	Fédération des chasseurs de la Vendée
Alain CHALOPIN	Fédération régionale des chasseurs Pays de la Loire
Paul BOURRIEAU	Fondation pour la Protection des Habitats de la Faune Sauvage
Gilbert MIOSSEC	Forum des Marais Atlantiques
Sandie GATINEAU	La Rochelle
Émilie DOUSSAL	Lannion Trégor Communauté

Gwenaëlle BRIANT	Lannion Trégor Communauté
Jean-Pierre GUERET	LPO
Fabien MERCIER	LPO 17
Jean-Pierre LAFFONT	LPO 44
Frédéric SIGNORET	LPO 85
Nadège GUIMARD	Parc Naturel Régional des Volcans d'Auvergne
Anne-Marie LE COZ	Régie des eaux des Coëvrons
Damien LADIRE	Région Nouvelle Aquitaine
Véronique LENAERS	SAFER 86
Yann LEGER	SAFER Auvergne-Rhône-Alpes
Cyril VINCENT	SAFER Maine Océan
Frédéric LAREUZE	SAFER PC
Marine VINOT	SDE 61
Delphine LOPES	SERTAD
Chloé FISCHER	SEVT
Cyril GRIMAN	SEVT
Hélène BERNERT	SIVOM Eaux Assainissement Chazelles Viricelles et SM du Bonson
Sébastien LABESSE	SM Contrat de rivière Gartempe
Claire VRIGNAUD	SPL des Eaux du Cébron
Benjamin GAUTHIER	Syndicat Intercommunal du Bassin Versant de la Bourbince
Marie PLISSON	Syndicat Mixte des Eaux de l'Allier
Anne-Gaëlle TOURMINET	Syndicat Mixte des Vallées de la Veyre et de l'Auzon
Fred MARTEIL	Syndicat Mixte du bassin versant du Lignon, de l'Anzon et du Vizézy
Pierre-Marie MOREAU	Terre de Liens
Tanguy MARTIN	Terre de Liens Pays de la Loire
Brigitte BENATIER	Vendée Eau

Par ailleurs, une enquête par questionnaire menée auprès de l'ensemble des animateurs de contrats territoriaux de Loire Bretagne a permis de recueillir 146 réponses individuelles.

Glossaire

AAC : Aire d'alimentation de captage

BAV : Bassin algues vertes

CEN : Conservatoire des espaces naturels

CELRL : Conservatoire du littoral et des rivages lacustres

CGD : Convention de gestion durable

CT : Contrat territorial

CTMA : Contrat territorial milieux aquatiques

DCE : Directive cadre sur l'eau

DIG : Déclaration d'intérêt général

DUP : Déclaration d'utilité publique

ENS : Espace naturel sensible

EPCI : Établissement public de coopération intercommunale

EPF : Établissement public foncier

ETP : Équivalent temps plein

FEADER : Fonds européen agricole pour le développement rural

FEDER : Fonds européen pour le développement régional

GEMAPI : Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations

MAE : Mesure agri-environnementale

MO : Maître d'ouvrage

ORE : Obligation réelle environnementale

PLU : Plan local d'urbanisme

PNR : Parc naturel régional

PPI : Périmètre de protection immédiat

PPR : Périmètre de protection rapproché

SAFER : Société d'aménagement foncier et d'établissement rural

SAGE : Schéma d'aménagement et de gestion des eaux

SDAGE : Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux

ZH : Zones humides