

## Politique d'acquisitions foncières et protection de la ressource en eau

La préservation des eaux souterraines et des rivières est un enjeu majeur pour les opérateurs en charge de l'alimentation en eau potable sur un territoire. Eau de Paris, l'opérateur public qui produit et distribue l'eau dans Paris mobilise de nombreux dispositifs pour protéger et restaurer la qualité de l'eau. Depuis plus de vingt ans, il conduit notamment une politique de maîtrise foncière des terrains ruraux situés dans les zones vulnérables des aires d'alimentation des captages, qui vise principalement à limiter les risques de pollution des nappes, mais également à servir de modèle et de levier pour des pratiques agricoles favorisant la préservation de la ressource en eau. Cet article nous présente ici l'intérêt d'une telle démarche, mais également les difficultés rencontrées par l'opérateur pour mener cette politique d'acquisition foncière en milieu rural.



Eau de Paris, régie municipale de la ville de Paris a en charge la production, le transport et la distribution de l'eau potable pour la capitale. Les ressources pour l'alimentation en eau potable de la ville de Paris sont constituées de cent-deux ouvrages hydrauliques indépendants captant les eaux souterraines dans différentes régions et de deux captages exploitant les eaux de surface de la Seine et de la Marne (figure 1). La consommation moyenne journalière à Paris est d'environ 550 000 m<sup>3</sup>/j. Les origines très diverses des eaux participant à l'alimentation de Paris constituent l'originalité et la force de ce réseau.

Dans le cadre des objectifs européens, la prévention doit être privilégiée au traitement des eaux destinées à la consommation humaine et des exigences renforcées doivent être imposées sur des zones dites « protégées », dont les aires d'alimentation de captages destinés à l'alimentation en eau potable<sup>1</sup>. En ce sens, Eau de Paris a notamment pour mission la gestion durable des ressources en eau et plus particulièrement la protection des points de prélèvement. La régie a engagé depuis plusieurs années des actions de protection d'ordre réglementaire ou contractuel. Elle mène notamment une politique d'acquisition foncière de terrains situés dans les zones vulnérables des aires d'alimentation des captages (AAC) d'eaux souterraines. L'acquisition foncière apparaît comme une option complexe mais complète et

pérenne par l'encadrement direct des pratiques. Mais elle demeure exceptionnelle (notamment en fonction des priorités identifiées et des opportunités) et complémentaire des autres dispositifs (animation, expertise et conseil, études, démarches volontaires...), pour limiter les risques de pollution des nappes.

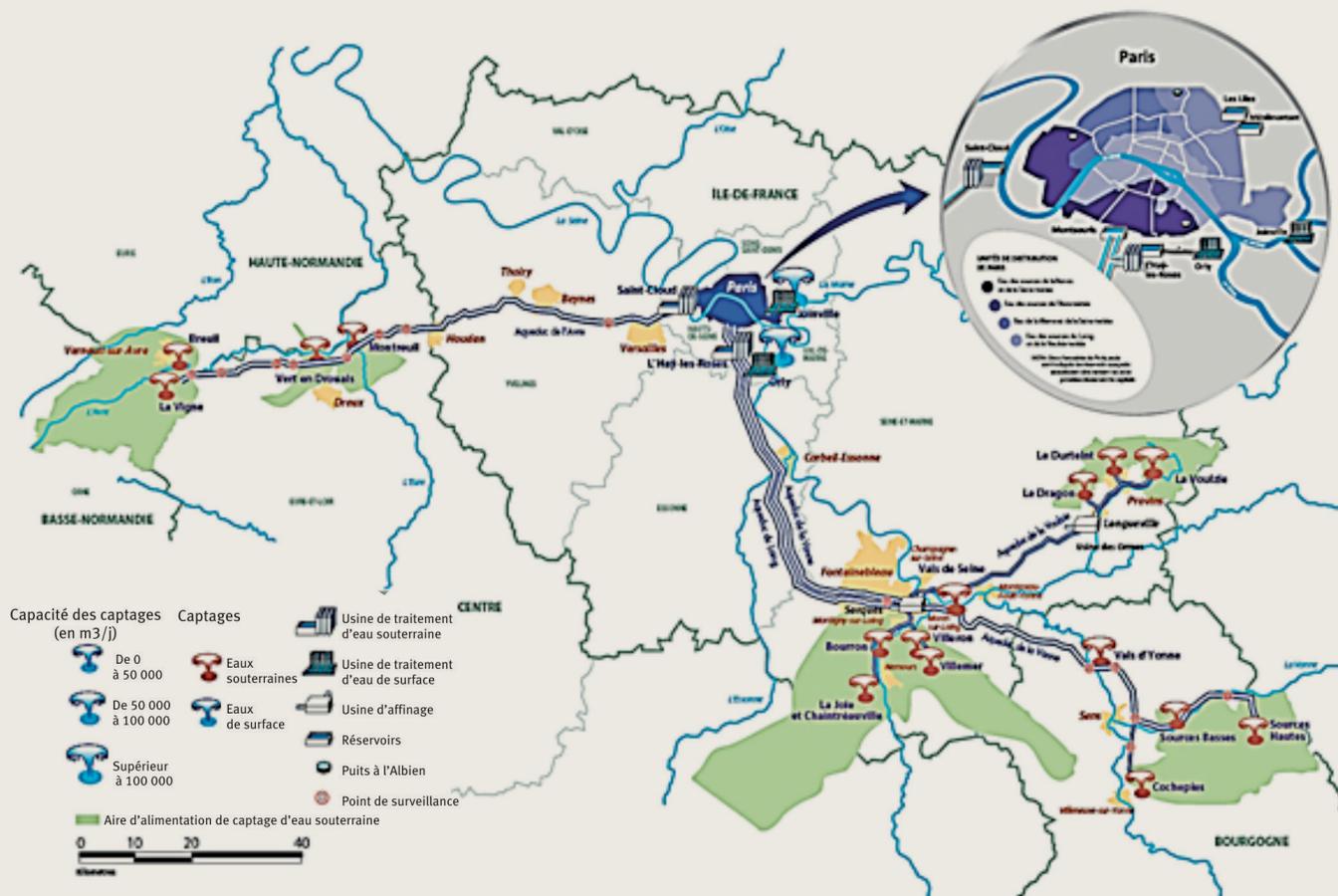
La conduite et la réussite de la politique d'acquisition foncière en milieu rural sur les différents territoires d'intervention d'Eau de Paris fait face à des difficultés comme la légitimité d'un opérateur public en tant que propriétaire foncier de biens agricoles ou l'accessibilité du marché selon les secteurs. De plus, la superficie des aires d'alimentation des captages d'eaux souterraines de la ville de Paris est d'environ 260 000 hectares, aussi les acquisitions foncières sont-elles ciblées et/ou ponctuelles.

### Des acquisitions foncières ciblées et ponctuelles

La protection de la ressource comprend différents types d'acquisitions foncières, celles qui sont obligatoires et celles volontairement conduites par l'entité concernée principalement pour compléter les autres mesures de prévention mises en place.

1. Voir note de la Directive n° 2000/60/CE établissant un cadre pour une politique dans le domaine de l'eau (DCE) de 2000.

❶ Schéma d'alimentation en eau potable de la ville de Paris – Eau de Paris.



### Les zones d'intervention obligatoire

Les premières concernent les périmètres de protection immédiate (PPI) des captages d'eau potable, qui comprennent les points de prélèvement ou qui leur sont les plus proches. Ils sont définis par un hydrogéologue agréé puis déclarés d'utilité publique par un arrêté préfectoral. Ils doivent être en principe la pleine propriété de la collectivité et clôturés<sup>2</sup>. Tous dépôts, installations et activités autres que ceux strictement nécessaires à l'exploitation et à l'entretien des ouvrages sont interdits. Ces zones sont généralement la propriété de la ville de Paris depuis les travaux de captation<sup>3</sup>. Eau de Paris gère ainsi plus de 840 hectares d'espaces protégés.

Ponctuellement, l'hydrogéologue agréé a recommandé d'étendre ces périmètres ou d'intégrer des périmètres de protection immédiate satellites, qui sont disjoints du périmètre de protection immédiate principal et qui sont instaurés autour de zones d'infiltration en relation hydrogéologique directe avec le point de prélèvement. Il peut s'agir de gouffres ou de bétouilles situées à plusieurs kilomètres en amont du captage. La collectivité doit acquérir le ou les terrains correspondants et, sauf dérogation, veiller au respect des mêmes règles applicables qu'au périmètre de protection immédiate principal.

L'objectif de ces acquisitions foncières est d'empêcher tout impact sur les ouvrages et d'éviter le déversement de substances polluantes à proximité immédiate. Elles ont donc pour vocation de changer ou de prévenir les activités et usages distincts et incompatibles avec le prélèvement de la ressource. Une parcelle à usage agricole et cultivée peut ainsi devenir une emprise du périmètre

de protection immédiate, être enherbée et clôturée, l'entretien étant assuré par le gestionnaire du captage concerné. C'est pourquoi cette démarche est exceptionnelle. Elle n'est engagée que dans le cadre d'une déclaration d'utilité publique (DUP), qui permet en dernier recours de motiver et conduire une procédure d'expropriation. Dans le cas d'Eau de Paris, seules de très faibles surfaces localisées dans la région de Sens (Yonne) étaient visées. La plupart ont fait l'objet d'acquisitions amiables.

### Les zones d'intervention volontaire

Depuis le début des années 1990, le service public de l'eau de la ville de Paris a considéré l'outil foncier comme un des leviers d'action pour agir contre la dégradation de la qualité de certaines eaux souterraines, et plus particulièrement pour renforcer les périmètres de protection immédiate et réduire ou prévenir en fonction de leur localisation, les pollutions tant ponctuelles que diffuses. Eau de Paris a ainsi acquis plus de 400 hectares dans les départements de l'Yonne, l'Aube, la Seine-et-Marne et l'Eure.

Au-delà des périmètres de protection immédiate, Eau de Paris peut être amenée à intervenir sur des zones ciblées et très restreintes, c'est le cas pour les champs captant alluvionnaires situés dans les régions de Fontainebleau et de Sens. Ces captages ont des aires d'alimentation de

2. Article L. 1321-2 du Code de la santé publique.

3. Les opérations d'acquisitions ont été réalisées dans le cadre de décrets impériaux et présidentiels ou d'arrêtés de déclaration d'utilité publique de la fin du dix-neuvième et du début du vingtième siècle.

taille plus réduite que les bassins des sources, et seules sont visées les zones les plus sensibles, souvent situées en périmètre de protection rapprochée (PPR). Eau de Paris a ainsi acquis des prairies, des friches ou des plans d'eau très proches des captages. Dans un autre contexte hydrogéologique, en Bourgogne, la régie mène une opération d'acquisitions de parcelles en bordure des aqueducs drainants, soit dix à vingt mètres de largeur de part et d'autres de l'ouvrage. Il s'agit toujours dans ce cas de protéger l'environnement le plus proche de l'ouvrage et de compléter l'emprise de l'aqueduc, propriété de la ville de Paris, et généralement elle-même matérialisée par une bande enherbée.

D'autre part, il peut être question de préserver très en amont d'un point de prélèvement un milieu fortement vulnérable. Eau de Paris intervient en ce sens en zone karstique pour protéger les zones d'infiltration préférentielle et en bordure de cours d'eau. Ces acquisitions moins ciblées, comme les précédentes, apparaissent comme une alternative à l'édition de prescriptions réglementaires et peuvent également favoriser le développement et le soutien local à l'agriculture biologique (cf. infra).

### Les moyens d'intervention

En tant qu'entité publique, Eau de Paris ne dispose que de deux voies principales pour acquérir des terrains agricoles sur les aires d'alimentation de captage, hors périmètres de protection immédiate :

- l'acquisition de gré à gré. Un potentiel vendeur peut contacter ou être contacté par la régie. Sans évoquer les autres difficultés de ce type de dossiers, ce cas est rare, ponctuel et le risque de préemption de la SAFER<sup>4</sup> pour un tiers, du locataire s'il est différent, ou d'une autre entité comme la commune, est présent ;

- l'acquisition *via* une convention ou une attribution avec une SAFER. Des conventions peuvent prévoir des dispositions de mise en réserve/portage foncier ou de négociation ponctuelle pour des acquisitions amiables.

Eau de Paris travaille actuellement plus étroitement avec deux SAFER : la SAFER de Bourgogne-Franche-Comté et la SAFER de Haute-Normandie. Ces conventionnements leur permettent de devenir les opérateurs fonciers exclusifs pour le compte de la régie sur des aires d'alimentation de captages situées dans l'Yonne et l'Eure. Parmi les dispositifs proposés par les SAFER, les concours techniques établis s'articulent principalement autour de deux principaux mécanismes :

- la mise en réserve ou le portage foncier. Il s'agit d'un stockage foncier temporaire de parcelles pour formaliser des échanges et ramener les parcelles dans les périmètres de protection immédiate et rapprochée et/ou les zones très vulnérables des captages. Les biens acquis par la SAFER sont mis en réserve *via* des conventions particulières établissant l'intérêt de l'opération et les frais supportés par la régie ;

- la négociation directe. Eau de Paris peut solliciter la SAFER pour négocier l'acquisition ou l'échange de terrains.

Pour ces opérations, la SAFER fixe généralement un pourcentage de rémunération sur la base du prix d'acquisition et de frais annexes, plus un montant facturé par acte réalisé. Une telle démarche requiert donc un

engagement financier de la collectivité qui s'acquitte du coût de l'intégralité des opérations foncières. Elle peut solliciter l'agence de l'eau territorialement compétente pour éventuellement disposer d'un soutien. Sur le bassin Seine-Normandie, l'agence peut apporter une aide à hauteur de 60 % de l'opération globale d'acquisition.

D'autre part, une prestation d'information et de veille foncière, onéreuse ou non selon les SAFER, permet d'être informée de toutes possibilités se présentant sur le marché dans la limite de périmètres prédéfinis. Il faut noter que certains territoires intéressants pour la préservation de la ressource en eau sont et demeurent inaccessibles, c'est-à-dire que peu voire aucune vente n'a lieu (ex. : le Provençois).

Ce système présente des limites institutionnelles et politiques. Elles acquièrent directement les biens (même lorsque le propriétaire a fait la démarche de contacter Eau de Paris), et elles procèdent ensuite systématiquement à des appels à candidatures. Il existe une dérogation prévue par la loi<sup>5</sup> dans le cadre d'un conventionnement avec une collectivité publique, or les SAFER préfèrent réaliser une publication officielle avant toute décision du comité technique dans un souci de transparence vis-à-vis des autres acteurs du territoire. Même si cette technique présente des risques (attribution à un autre candidat qu'Eau de Paris), elle a permis de parvenir à des démarches conciliées. L'usage du droit de préemption en vue de répondre aux objectifs de protection de la ressource est ainsi très rare.

Ce rôle déterminant que peuvent jouer les SAFER dans l'accompagnement des collectivités pour la protection de la ressource dépend des territoires, du marché foncier et de la représentation et l'influence des acteurs dans leurs instances, qui peuvent s'interroger et freiner le travail réalisé en amont avec les équipes techniques de la SAFER dans le cadre du partenariat. Ainsi, même si les dispositions en vigueur reconnaissent une faculté essentielle à ces organismes pour concourir aux projets des collectivités territoriales, certaines SAFER ont simplement décliné tout partenariat avec la régie. Pour répondre à ces questions, la récente loi d'avenir agricole<sup>6</sup> prévoit que d'autres collectivités territoriales que les régions et les départements pourront siéger aux conseils d'administrations des SAFER et des représentants d'au moins deux associations de protection de l'environnement devront être intégrés.

Ces dispositions législatives ne permettront pas de répondre en profondeur à différentes critiques soulevées par les acteurs publics dans le domaine de l'eau, et notamment analysées par la Cour des comptes en 2014<sup>7</sup>.

4. Les SAFER (sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural) sont des sociétés anonymes créées dans les années 1960 auxquelles sont confiées des missions de service public de protection et dynamisation de l'agriculture, en favorisant l'installation, de contribution au développement rural et à la vitalité des territoires, et enfin de protection de l'environnement et des ressources naturelles. Elles disposent du droit de préemption en milieu rural et naturel.

5. Article R. 142-3 du code rural.

6. Loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt.

7. Cour des comptes, Rapport annuel 2014, « Les SAFER : les dérives d'un outil de politique d'aménagement agricole et rural ».



❶ Pavillon de captage en périmètre de protection immédiate des sources de la Voulzie près de Provins (Seine-et-Marne).

© Eau de Paris

Or, si la priorité est donnée aux projets d'installation<sup>8</sup>, les interventions des SAFER doivent également concourir à la diversité des systèmes de production, notamment ceux permettant de combiner les performances économique, sociale et environnementale, et ceux relevant de l'agriculture biologique. Ainsi, quand les SAFER ont vocation à apporter leur concours technique aux collectivités territoriales et leurs établissements, et mener des projets de préservation des ressources naturelles et de développement rural, il est regrettable que certaines s'inscrivent dans une approche opposée et contraire aux finalités de l'agroécologie<sup>9</sup>.

### Les outils de gestion mobilisés

L'action foncière pour la protection de la ressource en eau s'intéresse tant aux démarches d'acquisition qu'aux modes de gestion retenus. Toujours en fonction de la localisation et des enjeux liés à la parcelle acquise, la gestion sera assurée soit directement par la collectivité, soit par un tiers. Ce dernier mode est privilégié pour les acquisitions foncières de parcelles agricoles en dehors des périmètres de protection immédiate.

#### La gestion directe, une gestion écologique

La gestion directe ne vise que les terrains qui sont intégrés aux périmètres de protection immédiate et ceux dont l'usage initial et/ou lors de l'acquisition n'est pas agricole. Les parcelles intégrées aux périmètres de protection immédiate perdent toujours leur vocation initiale et font l'objet de mesures d'entretien assurées par Eau de Paris ou son mandataire. Le premier objectif poursuivi est nécessairement d'assurer un bon fonctionnement et une sécurité sanitaire efficace des ouvrages (cf. supra). Sont cependant mobilisées, sans qu'elle puisse compromettre

la qualité des eaux captées, les actions propres à une gestion différenciée<sup>10</sup> et à la valorisation de la biodiversité, permettant entre autres de répondre aux autres politiques et enjeux environnementaux des sites d'Eau de Paris. La régie a ainsi adopté un guide de gestion écologique qui fixe des pratiques d'entretien adaptées et en faveur de la protection du patrimoine naturel dont elle a la responsabilité (photo ❶). Ces mesures de gestion appellent cependant un travail régulier de sensibilisation des riverains, parmi lesquels figurent les exploitants agricoles. Les fauches tardives sont perçues parfois comme un défaut d'entretien alors qu'elles répondent à des enjeux écologiques.

Plus spécifiquement, l'acquisition en périmètres de protection rapprochée principaux de champs captants alluvionnaires, telles qu'un gouffre ou un plan d'eau (cf. supra), nécessite la mise en place de dispositifs de sécurité (clôtures, portails d'accès) et une réflexion sur les conditions d'entretien, voire de valorisation. Toute intervention appelle donc une réflexion sur la faune et la flore locale et l'impact négatif ou positif des travaux projetés et du type d'entretien à venir.

8. Article L. IV alinéa 3 et 4 du code rural et de la pêche maritime.

9. Un projet d'installation d'un jeune agriculteur en agriculture biologique et d'une ferme pédagogique et expérimentale avait été présenté lors d'un appel à candidatures par Eau de Paris. Mais un projet d'agrandissement familial en grandes cultures conventionnelles sous couvert de l'installation d'un jeune, fils d'un exploitant local, a eu la préférence du comité technique d'attribution de la SAFER.

10. Entretien régulier manuel ou mécanique, aucun produit phytosanitaire, choix des essences végétales...

### Les baux ruraux environnementaux

En cas d'acquisition de terrains agricoles sur les aires d'alimentation de captages par Eau de Paris, l'objectif est de préserver et restaurer la qualité de l'eau en prescrivant des pratiques environnementales limitant les risques de pollution des nappes tout en maintenant une activité agricole économiquement viable et favorisant l'installation ou le confortement d'exploitants. Ce double objectif est atteint *via* la possibilité offerte aux collectivités publiques depuis 2007 de prescrire au preneur à bail rural des pratiques respectueuses de l'environnement <sup>11</sup> et de fixer un loyer réduit en contrepartie <sup>12</sup>. Vingt-et-un baux ruraux environnementaux ont été signés par la régie, dont une quinzaine avec de jeunes agriculteurs et sur plus de 270 hectares au total.

Deux principaux types de baux ruraux environnementaux sont proposés par la régie en fonction des clauses intégrées. Les premiers, les baux de maintien en herbe concernent soit le passage en prairie d'une zone cultivée et qui s'avère extrêmement sensible, soit pour prévenir le retournement et donc le changement de vocation d'une parcelle déjà en herbe. Ces parcelles sont mises à disposition d'agriculteurs en grandes cultures ou à des éleveurs qui ont besoin de produit de fauche ou même de pâtures. Le retournement et le labour sont toujours interdits, comme tout apport de produits phytosanitaires ou d'engrais chimiques. D'autres clauses peuvent prévoir

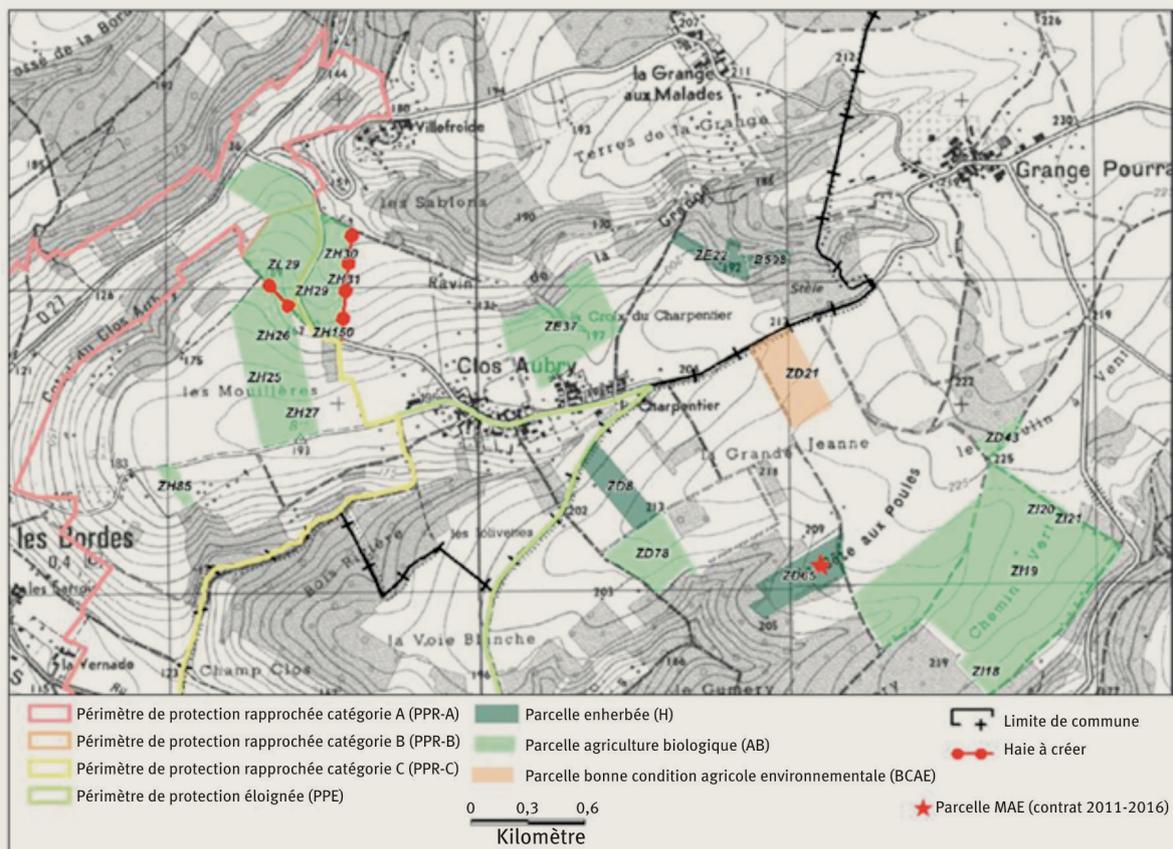
le maintien de certains éléments du paysage, la mise en défens d'un cours d'eau ou encore un chargement maximal à la parcelle en cas de pâturage.

Les seconds, les baux ruraux environnementaux dits « agriculture biologique » concernent des parcelles en culture et généralement des jeunes exploitants souhaitant s'engager dans cette démarche ou ayant besoin d'être confortés pour poursuivre leur conversion. Ce type de contrat a été établi à la fois pour des grandes cultures et du maraîchage. Ces baux comprennent globalement une contrainte mixte : l'exploitation selon le cahier des charges de l'agriculture biologique et des obligations liées à la gestion du ruissellement (maintien en herbe de parties de parcelles ou de parcelles entières, voire implantation et entretien de haies – figure 2). Les clauses sont le fruit d'une inventivité constante pour répondre au mieux aux enjeux de préservation de la ressource en eau, mais également tenir compte de la diversité des activités agricoles concernées (grandes cultures, maraîchage, élevages...), de l'équilibre économique des exploitations et des attentes des filières locales.

11. Loi d'orientation agricole n° 2006-11 du 5 janvier 2006. Décret n° 2007-326 du 8 mars 2007.

12. Article L. 411-27 du Code rural et de la pêche maritime.

2 Extrait d'une carte de localisation des parcelles d'un bail rural environnemental.



Les conditions de conclusion d'un bail rural proposées sont déterminantes lors de tout dossier d'acquisitions foncières porté par Eau de Paris et le fermage est un élément central. Eau de Paris a souhaité établir un fermage proportionné aux contraintes imposées et présentant un caractère symbolique et incitatif. Les baux de strict maintien en herbe sont conclus avec un loyer d'un euro par hectare et ceux d'agriculture biologique, deux euros par hectare avec une possible évolution lors du renouvellement du bail. Ce faible montant permet non seulement de tenir compte des contraintes imposées et également de lever un frein psychologique et d'amener certains exploitants peu convaincus initialement à franchir le pas et à travailler avec la régie. Garantir un tarif proportionné aux contraintes durant plusieurs années offre une stabilité pour l'investissement productif de long terme, particulièrement dans le cadre d'une conversion en agriculture biologique. Le gain réalisé par le fermier sur une partie du coût de son foncier peut être réinvesti dans son capital d'exploitation, voire dans l'évolution de son modèle d'exploitation<sup>13</sup>.

Pendant toute la durée du bail, dans le cadre d'un suivi annuel, Eau de Paris analyse conjointement avec l'exploitant en place l'impact des clauses édictées sur son système d'exploitation, et donc sa réussite et/ou les difficultés rencontrées et le cas échéant persistantes. Les

conditions proposées par la régie ont permis de dégager des partenariats durables avec des exploitants et progressivement de conduire à des changements locaux de pratique, cette démarche ayant un effet incitatif et levier. La politique d'acquisition foncière fait partie intégrante des actions durables de protection de la ressource en eau et présente l'avantage de mettre en place des mesures pérennes. Néanmoins, une telle démarche n'est pas transposable dans tous les territoires, se concrétise souvent dans le temps long et reste ainsi complémentaire des autres actions conduites. Cette démarche exige de la collectivité d'être capable de surmonter des conflits entre et avec des acteurs locaux, conflits souvent afférents à l'aspect compétitif de l'accès à la terre. Enfin, les dispositifs sollicités actuellement peuvent encore évoluer, être améliorés à l'image des nouvelles clauses environnementales prévues pour les baux ruraux<sup>14</sup>. Il est permis en ce sens de s'interroger sur d'autres outils fonciers, telles que les opérations d'aménagement foncier rural ou même les servitudes conventionnelles environnementales. Ce dernier est notamment abordé dans le cadre de l'actuel projet de loi Biodiversité, sous forme d'obligations dites réelles environnementales. Mais les contours demeurent flous et il est possible que ce dispositif soit encore d'usage restreint et occasionnel, voire complexe à établir et suivre pour un acteur public. ■

13. Un jeune agriculteur dispose de près de 3 ha en bail avec Eau de Paris pour une activité de maraîchage. Il est en agriculture biologique sur les parcelles de la régie et cette mise à disposition lui a permis progressivement d'investir dans différentes installations telles que deux serres la première année puis une troisième, de conforter son exploitation en embauchant à temps partiel puis à temps plein un salarié en contrat à durée indéterminée. Par ailleurs, l'exploitant, fort du soutien d'Eau de Paris, participe activement à la vie locale (élu de la commune, partenaire de 4 AMAP) et communique aisément auprès des agriculteurs du territoire sur son expérience positive.

14. Décret n° 2015-591 du 1er juin 2015 relatif aux clauses visant au respect de pratiques environnementales pouvant être incluses dans les baux ruraux.

## EN SAVOIR PLUS...

■ **BODIGUEL, L.**, 2011, *Les clauses environnementales dans le statut du fermage*, Lexis Nexis Environnement n° 8, Étude 10, 13 p.

■ **FÉDÉRATION NATIONALE DE L'AGRICULTURE BIOLOGIQUE**, 2014, *Agriculture biologique & développement local : une boîte à outils pour les collectivités territoriales*, <http://www.devocalbio.org/fiches-outils-de-planification/>

■ **LEDOUX, B., LARROUY-CASTERA, X.**, 2010, *Eau et Foncier. Guide juridique et Pratique pour les interventions publiques sur terrains privés*, Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement Languedoc-Roussillon, 209 p. [http://www.languedoc-roussillon.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/guide\\_eau\\_et\\_foncier\\_reactualisation\\_2010Web\\_cle5d3b6a.pdf](http://www.languedoc-roussillon.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/guide_eau_et_foncier_reactualisation_2010Web_cle5d3b6a.pdf)

## L'auteur

**Ludovic LAMOUREUX**

Eau de Paris,  
Direction de la Ressource en eau et de la Production,  
Service Protection de la ressource,  
3 route de Moret-Sorques,  
F-77690 Montigny-sur-Loing, France

✉ [ludovic.lamoureux@eaudeparis.com](mailto:ludovic.lamoureux@eaudeparis.com)