

La maîtrise foncière, un outil efficace de préservation et de restauration

L'essentiel...

- La maîtrise foncière est aujourd'hui un outil efficace aussi bien pour protéger un écosystème que pour concrétiser un projet de restauration.
- La maîtrise foncière peut faciliter l'acceptation locale des érosions et des inondations.
- La société d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER) et les départements sont des interlocuteurs privilégiés pour entreprendre ces démarches.

La maîtrise foncière est une possibilité d'action efficace pour préserver des milieux aquatiques non soumis à un régime de protection réglementaire particulier. Pour la restauration, l'expérience montre que, dans la majorité des cas, l'espace attribué à la rivière est trop faible pour engager des actions ambitieuses, ce qui conduit souvent à restreindre les objectifs du projet. Dans d'autres cas, le rétablissement de la dynamique fluviale, de la connexion lit mineur/lit majeur avec, éventuellement, des processus d'érosions/dépôts peut être mal reçu par les riverains. Pour ne pas s'autocensurer et mener des actions de restauration efficaces, il peut être opportun pour le maître d'ouvrage public d'avoir recours à la maîtrise foncière des abords du cours d'eau.

Aujourd'hui, certains projets ambitieux ont pu voir le jour uniquement parce que le maître d'ouvrage se situait sur sa propriété ou que des opérations foncières ont pu être réalisées. Il n'en demeure pas moins nécessaire pour les actions futures que les riverains prennent conscience des nombreux services apportés par des écosystèmes préservés et restaurés ¹ afin de faciliter leur adhésion à un projet et de limiter les opérations de maîtrise foncière. Une bonne préparation du projet et une intégration des riverains dans une démarche de territoire ² avec un travail de sensibilisation associé trouvent alors toute leur importance.

Pourquoi avoir recours à la maîtrise foncière ?

La maîtrise foncière est une démarche permettant à un établissement public (établissement public territorial de bassin, agence de l'eau), une collectivité, une association ou encore un conservatoire de maîtriser l'usage de l'espace riverain des cours d'eau. Elle consiste à acquérir la propriété ou à passer une convention de gestion avec les propriétaires, généralement par un bail emphytéotique ou un bail rural à clauses environnementales.

■ La dynamique du cours d'eau fait évoluer les limites du lit mineur

Les cours d'eau sont des systèmes dynamiques qui évoluent dans l'espace et dans le temps. Les cours d'eau actifs ont la capacité de se déplacer, nécessitant de fait la présence d'un espace de mobilité, c'est-à-dire une zone dans laquelle des réajustements morphologiques sont possibles ³. Ces réajustements sont souvent mal vécus par les populations riveraines qui cherchent souvent à lutter contre eux en stabilisant le lit mineur du cours d'eau. Or la stabilisation de ce dernier est contradictoire avec la dynamique fluviale, c'est pourquoi il peut être intéressant d'avoir recours à la maîtrise foncière pour éviter les conflits d'usage.

■ Pour quelles opérations privilégier la maîtrise foncière ?

La maîtrise foncière est un outil mobilisable pour préserver des espaces riverains des cours d'eau. Les ripisylves, les annexes hydrauliques, les champs d'expansion des crues ou encore l'espace de mobilité du cours d'eau peuvent être directement protégés par la maîtrise foncière et la mise en place d'une gestion adaptée.

1 - Pour plus d'informations voir la fiche « Pourquoi restaurer ? - De la qualité des milieux aquatiques dépendent de nombreux services rendus à la société ».

2 - Pour plus d'informations voir la fiche « Une démarche... - Inscrire le projet de restauration dans un projet territorial ».

3 - Pour plus d'informations sur la dynamique fluviale, voir la fiche « Pourquoi restaurer ? - La dynamique fluviale, à l'origine de la biodiversité et du bon état écologique ».

Cet outil peut aussi être pertinent dans le cadre de l'effacement d'un obstacle à l'écoulement. La dynamique fluviale réactivée peut, par exemple, conduire à des érosions de berges. Acquérir l'espace où des érosions sont prévisibles ou observées peut permettre d'éviter des conflits d'usage avec les propriétaires des parcelles concernées.

La maîtrise foncière est une bonne alternative à la stabilisation des cours d'eau par la mise en place d'enrochements par exemple. En effet, la durée de vie limitée des aménagements oblige leur entretien régulier et leur confortement à des intervalles de temps plus ou moins longs. La maîtrise foncière constitue alors une opération durable et souvent moins onéreuse que la stabilisation répétée des berges.

Enfin, la maîtrise foncière peut être privilégiée pour les opérations de restauration dont les travaux et les aménagements dépassent le cadre du lit mineur actuel du cours d'eau. Ainsi, pour les travaux de reméandrage ou le retour du cours d'eau dans le talweg d'origine par exemple, la maîtrise foncière peut permettre de disposer de l'espace nécessaire à la réalisation du nouveau profil fonctionnel du cours d'eau.

■ **Le recensement parcellaire des propriétaires et usagers, une démarche essentielle**

Les études du foncier nécessitent deux niveaux d'investigation. Le premier vise l'étude de l'occupation du sol : l'analyse des usages du sol, de la nature des cultures, de l'historique des pratiques, etc. La mobilisation des acteurs locaux aide à répondre à ces questions. Ces études permettent de mettre en évidence les contraintes locales le cas échéant. Elles apporteront des informations importantes, nécessaires à la définition des solutions envisageables pour le projet.

Le second niveau correspond à une investigation plus fine, réalisée pour identifier les propriétaires. Cette démarche permet d'une part d'informer et sensibiliser les propriétaires riverains à l'intérêt de la problématique et à la nécessité de mener des actions de préservation ou de restauration et, d'autre part, d'envisager de passer des conventions avec ces derniers.

➔ **L'accès aux données**

Le parcellaire cadastral des communes de France métropolitaine est disponible sur le site de Géoportail (www.geoportail.fr) ou du cadastre (www.cadastre.gouv.fr). La mairie dispose également des documents d'urbanisme (carte communale pour les communes de moins de 1 000 habitants, plan local d'urbanisme) qui référencent l'ensemble du parcellaire communal.

Les procédures de la maîtrise foncière

Il existe plusieurs procédures de maîtrise foncière : l'acquisition à l'amiable, l'acquisition par droit de préemption, l'acquisition par expropriation et l'aménagement foncier.

■ **L'acquisition à l'amiable**

L'acquisition à l'amiable est une démarche volontaire de la part du propriétaire. Ce dernier doit avoir l'intention de vendre sa propriété, de la donner ou de la léguer. Concernant la vente, la procédure est soumise aux règles habituelles du Code civil. La procédure peut être confiée à un organisme qui dispose d'un savoir-faire en matière de maîtrise foncière. La SAFER, par exemple, qui réalise une veille foncière, peut prendre en charge ce type de procédure [voir encadré ci-dessous]. Les conservatoires régionaux d'espaces naturels utilisent fréquemment cette procédure.

Les SAFER, sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural

Les partenaires de la maîtrise foncière

Les SAFER, sociétés anonymes à but non lucratif, ont été créées par la loi d'orientation agricole du 5 août 1960. Depuis 1999, les missions des SAFER ne sont plus seulement liées aux exploitations agricoles, elles se sont élargies à la protection de l'environnement *.

Les SAFER effectuent une veille foncière. Elles ont la possibilité d'acheter des biens agricoles ou ruraux, puis de les revendre à des agriculteurs, des collectivités, des établissements publics nationaux ou locaux (Conservatoire du littoral, parcs naturels, agences de l'eau, etc.), des personnes ou des organismes de droit privé (conservatoires, associations, fédérations, entreprises, etc.) dont les projets répondent à l'objectif de leurs missions.

Les SAFER disposent également du droit de préemption (art. L.143-1, art. L.143-2 du Code rural). Elles peuvent également intégrer un cahier des charges précis aliéné aux terrains. Ce cahier des charges peut contenir des contraintes environnementales qui devront être respectées par l'acquéreur de la parcelle.

➔ Les cessions des terrains acquis par les SAFER à des organismes privés ou publics (par exemple, communes ou groupements de communes) doivent être encouragées pour la préservation des champs d'inondation, permettre la divagation des cours d'eau, protéger les milieux remarquables.

➔ **Pour plus d'informations sur les SAFER consultez le site <http://www.safer.fr>**

* Articles L. et R.141-1 et suivants du Code rural.

■ L'acquisition par droit de préemption

Une commune ou un établissement public de coopération intercommunale peut instaurer sur son territoire le droit de préemption urbain (DPU) lorsque la commune est dotée d'un plan local d'urbanisme (PLU) ou d'un plan d'occupation des sols (POS). L'article 41 de la loi « Urbanisme et habitat » permet également aux communes dotées de cartes communales d'instituer un droit de préemption.

Le droit de préemption peut s'effectuer, entre autres, dans les zones soumises aux servitudes prévues au point II de l'article L.211-12 du Code de l'environnement, c'est-à-dire celles permettant de créer des zones de rétention temporaire des eaux de crues ou de ruissellement, de restaurer des zones de mobilité du lit mineur d'un cours d'eau, de préserver ou restaurer des zones humides. L'article L.211-1 et suivants du Code de l'urbanisme précisent cette partie.

Le maître d'ouvrage peut passer par la SAFER ou le conseil général qui possèdent aussi ce droit de préemption [voir encadré ci-dessous].

Dans le projet de loi « Grenelle II », il est prévu de donner aux agences de l'eau un droit de préemption équivalent à celui du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres.

Les départements et leurs espaces naturels sensibles Les partenaires de la maîtrise foncière

Afin de préserver la qualité des sites, des paysages, des milieux naturels et d'assurer la sauvegarde des milieux naturels, le conseil général est juridiquement compétent * pour élaborer et mettre en œuvre une politique de protection, de gestion et d'ouverture au public des espaces naturels sensibles.

Le département peut acquérir ces territoires à l'amiable, par expropriation ou grâce à son droit de préemption. Ces zones de préemption peuvent être créées avec l'accord du conseil municipal, dans les communes dotées d'un plan d'occupation des sols (POS) rendu public ou d'un plan local d'urbanisme (PLU) approuvé.

Le département peut percevoir le produit d'une taxe (TDENS) qu'il peut utiliser pour l'aménagement et l'entretien des sites. Les espaces acquis sont protégés, gérés et ouverts au public, sauf exception justifiée par la fragilité du milieu naturel ou la quiétude des espèces qui s'y trouvent. Les représentants des organisations professionnelles agricoles et forestières sont consultés sur la délimitation de ces zones de préemption.

→ Cet outil est à recommander tout particulièrement pour la préservation des milieux aquatiques remarquables, des espaces de mobilité, des forêts alluviales, etc.

* Articles L. et R.142-1 et suivants du Code de l'urbanisme modifiés par les articles 39 à 41 de la loi du 2 février 1995 sur le renforcement de la protection de l'environnement.

■ L'acquisition par expropriation

Seule l'utilité publique peut justifier une expropriation par déclaration d'utilité publique (DUP). Elle peut être justifiée pour prévenir des dangers graves et avérés susceptibles d'affecter les personnes et les biens situés en aval dans le cours d'eau. Cette démarche exproprie également le droit d'eau et empêche le propriétaire de jouir des terrains expropriés. Compte tenu des conséquences que peut avoir une DUP, il est préférable de privilégier l'achat à l'amiable ou de s'appuyer sur des structures qui ont un droit de préemption. Cependant, dans certains cas, la DUP peut s'avérer pertinente pour donner une existence légale à l'espace de mobilité du cours d'eau par exemple. C'est la démarche qui a été adoptée pour la définition de l'espace de mobilité de l'Adour ⁴. La DUP n'étant valable que pour une durée de cinq ans, d'autres démarches plus pérennes sont à envisager, comme l'intégration de l'espace à protéger dans les documents d'urbanisme par exemple.

■ La redistribution par l'aménagement foncier

Autrefois à but essentiellement agricole, le remembrement avait pour objectif l'amélioration des conditions d'exploitation des terres et des pratiques. La loi 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux a supprimé la procédure de remembrement au profit de celle de l'aménagement foncier agricole et forestier (AFAF). L'AFAF, compétence obligatoire du conseil général, tend à devenir un outil d'aménagement du territoire et de protection de l'environnement.

Dans le cadre d'un aménagement foncier, différents dispositifs sont possibles pour préserver le cours d'eau et créer une bande verte le long de celui-ci. On peut cadastrer le cours d'eau avec des sur-largeurs au niveau des berges, réaliser un chemin enherbé de trois à quatre mètres le long du cours d'eau, attribuer le parcellaire le long des cours d'eau aux agriculteurs ayant besoin d'herbe ou d'un accès à l'eau (éleveurs). Dans les deux premiers cas, c'est à la commune ou à l'association foncière que seront attribués les abords du cours d'eau. Les services de l'État fixent des prescriptions en matière d'environnement, autorisent les travaux complémentaires à réaliser (plantations de haies par exemple) et veillent à leurs applications.

Acquérir le foncier ne signifie pas forcément l'interdiction des usages. Suite aux travaux de restauration, l'usage de la parcelle peut être restitué à l'ancien propriétaire ou locataire. Toutefois il est préférable de contractualiser avec ces derniers le mode de gestion à mettre en place à l'aide de conventions de gestion.

4 - Pour en savoir plus sur la définition de l'espace de mobilité de l'Adour, voir la fiche « Retour d'expériences » qui y est consacrée.

■ Les conventions de gestion

Il existe deux types de conventions⁵. Dans le premier cas, un organisme compétent (association, conservatoire d'espaces naturels, collectivité publique) devient gestionnaire du site. Il se rend locataire (à titre onéreux ou gratuit) ou se voit mettre à disposition le terrain à gérer. Dans le second cas, le propriétaire ou le locataire du terrain (généralement un agriculteur) s'engage par convention à respecter des prescriptions générales. Ces prescriptions peuvent, par exemple, faire référence aux mesures agro-environnementales (agriculture biologique, limitation d'apports en azote, en phosphore ou en produits phytosanitaires, protection des espèces végétales et animales, reconversion des terres arables en herbage extensif, etc.). Dans ce cas, le cahier des charges prévoit, d'une part, les pratiques à respecter et, d'autre part, une aide financière apportée en contre partie, provenant de l'État et de l'Union européenne notamment. Il existe un panel de conventions qui sont applicables à ces situations.

Il est recommandé de généraliser les conventions de gestions de terrain, acquis ou non, nécessitant des modalités particulières de gestion (pâturage, fauche tardive, sylviculture...). La gestion à long terme des terres doit être axée prioritairement vers la préservation des champs d'inondation et de l'espace de liberté de la rivière.

Les documents d'urbanisme, des outils complémentaires à la maîtrise foncière

Le plan local d'urbanisme (PLU) permet à la collectivité le classement en zones naturelles, non constructibles, zones à risque ou espaces boisés de certains secteurs. Ce sont des moyens de protection de l'espace de mobilité du cours d'eau par exemple. Toutefois, cette protection n'est pas pérenne car, même si la procédure est souvent longue, le classement peut être révisé à tout moment. Cette démarche peut tout de même constituer la première étape dans une démarche d'acquisition.

→ *Un guide méthodologique pour la prise en compte de l'eau dans les documents d'urbanisme (SCOT, PLU, cartes communales) est en cours d'élaboration à l'agence de l'eau Adour Garonne. Le document devrait être édité au cours du premier trimestre 2010. Ce guide présente, d'une part, les documents de planification « eau » et « urbanisme » et, d'autre part, l'obligation de compatibilité des documents d'urbanisme avec les documents de planification « eau » (SDAGE et SAGE). Ce guide est à destination des urbanistes. Il comprend une douzaine de fiches thématiques plus détaillées sur l'eau comme « crues et inondations », « zones humides », « trames verte et bleue », « aménagement foncier et rural ».*

Le plan de prévention des risques d'inondation (PPRI) est un document à l'initiative et sous maîtrise d'ouvrage de l'État en vue de définir des règles de constructibilité adaptées à chaque secteur selon les aléas d'inondations et les enjeux.

Les servitudes et la mise en place d'une gestion cohérente avec le milieu.

La servitude de « mobilité des cours d'eau » et de « stockage temporaire des crues » est issue de la loi sur les risques naturels « Bachelot » (art. 48) du 30 juillet 2003. Cette loi prévoit que l'autorité administrative peut instituer au profit des collectivités, des servitudes d'utilité publique permettant l'inondation périodique de terrains publics ou privés situés dans des zones dites « zones de rétention des crues ».

La zone est instituée par arrêté préfectoral après enquête publique menée conformément au Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique. Le périmètre de la zone et les servitudes qui s'y appliquent sont fixés par l'acte déclaratif d'utilité publique. Les propriétaires et exploitants des terrains concernés doivent s'abstenir de tout acte incompatible avec l'objectif ayant fondé la servitude. En contrepartie, des indemnités « fixées et payées comme en matière d'expropriation » (loi du 31 décembre 1991, art. 13) sont prévues afin de réparer les préjudices résultant de la mise en place de la servitude.

→ *Pour plus d'informations sur la servitude de mobilité, voir la fiche correspondante dans Sansin C., Touret T. (2009) « Guide juridique et pratique sur la gestion des milieux aquatiques et humides », agence de l'eau Seine-Normandie, téléchargeable sur le lien suivant : <http://www.eau-seine-normandie.fr/index.php?id=6693>*

Voir aussi Farinetti A., Gervasoni V., Untermaier J. (2000) « Étude juridique sur les servitudes pour la préservation de la dynamique et de la qualité de l'hydro-système fluvial », agence de l'eau Loire-Bretagne : 45.

Les démarches de maîtrise foncière sont souvent longues. Pour atténuer cette contrainte, il est possible de commencer à protéger les milieux aquatiques et notamment l'espace de mobilité du cours d'eau contre l'urbanisation en l'inscrivant dans des documents relatifs aux règles d'urbanisme (classement dans un plan local d'urbanisme [PLU] ou dans un plan de prévention des risques d'inondation [PPRI]) ou dans les servitudes de « mobilité des cours d'eau » et de « stockage temporaire des crues » [voir encadré ci-dessus].

→ *Pour plus d'informations sur la maîtrise foncière, voir le site internet de l'Atelier technique des espaces naturels : http://bibliothequeenligne.espaces-naturels.fr/outilsjuridiques?arbo=les_fiches&sel=reste&val=1*

Voir aussi le « Guide juridique et pratique pour les interventions publiques sur terrains privés (cours d'eau non domaniaux et eaux souterraines) » réalisé par la Diren Languedoc-Roussillon (2001), téléchargeable sur le lien suivant : <http://www.languedoc-roussillon.ecologie.gouv.fr/loadPage.php?file=eaulguidesommaire.htm> . L'actualisation de ce document est prévue pour 2010.

5 - Articles 1101 à 1369 du Code civil relatifs aux conventions et art. L. et R.411-1 et suivants du Code rural relatifs aux baux ruraux.