



## Symposium PSDR4

### Transitions pour le développement des territoires

Connaissances et pratiques innovantes pour des modèles agricoles, alimentaires et forestiers résilients

Angers, 28-30 Octobre 2020

#### Proposition de communication

Quels instruments de maîtrise du foncier pour intégrer l'activité agricole dans les politiques de gestion du risque d'inondation ?

Le cas du bassin de la Maine

(Marie FOURNIER, Mathieu BONNEFOND)

Coordonnées des auteurs :

Marie FOURNIER, Laboratoire « Géomatique et Foncier », Conservatoire National des Arts et Métiers (CNAM) – Ecole Supérieure des Géomètres et Topographes, 1 boulevard Pythagore, 72000 Le Mans (auteur correspondant)  
[Marie.fournier@lecnam.net](mailto:Marie.fournier@lecnam.net)

Mathieu BONNEFOND, Laboratoire « Géomatique et Foncier », Conservatoire National des Arts et Métiers (CNAM) – Ecole Supérieure des Géomètres et Topographes, 1 boulevard Pythagore, 72000 Le Mans  
[Mathieu.bonnefond@lecnam.net](mailto:Mathieu.bonnefond@lecnam.net)

Référence à la (aux) région(s) et au(x) Projet(s) PSDR :

Régions Pays-de-la-Loire, Bretagne, Normandie, Nouvelle-Aquitaine  
Projet PSDR4 Grand Ouest FARMaine

Référence à la thématique visée :

Usages des sols et pression foncière en zones rurales et périurbaines

## Résumé

### Objectif de la communication :

Cette communication vise à analyser de façon fine deux initiatives engagées ces dernières années sur le bassin de la Maine (bassin de l'Oudon et Basses Vallées Angevines) pour intégrer l'activité et le foncier agricoles dans les stratégies locales de gestion du risque d'inondation.

Depuis l'adoption de la Directive européenne Inondation (2007) et plus encore suite à la définition de la Stratégie Nationale de Gestion du risque d'Inondation (2014), la question de la place et du rôle à jouer pour l'activité agricole dans les projets de gestion et de prévention des inondations est progressivement devenue une évidence en France. A l'échelon national, des premières publications institutionnelles ont cherché à comprendre comment améliorer la prise en compte de la valeur des espaces agricoles dans ce champ de l'action publique environnementale, assurer la gestion des zones d'expansion des crues, réfléchir aux dispositifs existants ou à créer pour contribuer à maintenir ces espaces et prendre en compte la dimension économique de ce type de démarche (Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, 2018).

Ces réflexions s'inscrivent dans un contexte plus global où la politique de gestion du risque d'inondation met de plus en plus l'accent sur les projets dits de « mitigation » (Fournier et al., 2016) passant par la préservation, voire la restauration de zones d'expansion de crues dans des espaces à enjeux faibles pour mieux contrôler les aléas en amont des espaces urbanisés. Ainsi, les projets d'aménagement de zones d'expansion des crues se multiplient. Ils sont pensés le plus souvent dans une logique de protection d'espaces urbains relativement vulnérables et situés en aval des secteurs agricoles impactés. Cependant, se pose la question du devenir des activités, en particulier agricoles, déjà présentes sur ces sites et des modalités de conciliation à envisager à une échelle territoriale plus vaste, eu égard aux effets des instruments d'action publique environnementale mobilisés. Le choix des instruments juridiques pour concilier sur le foncier agricole les impératifs de gestion du risque et de maintien de l'activité est, à ce titre, particulièrement crucial (Bonnefond et al., 2017).

Aussi, à partir de deux études de cas menées sur le bassin de la Maine (servitudes de sur-inondation sur le bassin de l'Oudon et baux ruraux à clauses environnementales (BRE) sur les Basses Vallées Angevines), nous interrogeons les principaux instruments de maîtrise du foncier agricole aujourd'hui mobilisés par les « *gestionnaires du risque d'inondation* » pour mettre en œuvre leurs projets. Nous détaillons également les arrangements locaux qui ont découlé de leur utilisation, ainsi que le rôle et la place qui y ont été joués par la profession agricole dans la définition de ces dispositifs d'action.

### Méthode :

Cette communication, inscrite dans le champ de l'aménagement de l'espace-urbanisme, interroge la construction de l'action publique environnementale, en particulier ici dans le domaine de la gestion du

risque d'inondation. Elle mobilise des résultats produits dans le cadre du projet PSDR4 Grand Ouest FARMaine, qui questionnait les politiques publiques d'environnement et leurs effets sur le foncier et les pratiques agricoles, principalement dans le bassin de la Maine (régions Pays-de-la-Loire et Normandie).

Les résultats mobilisés pour cette communication sont issus d'un travail bibliographique au sein de la littérature académique mais également dans la littérature grise (rapports techniques, documents juridiques, conventions entre parties prenantes aux projets, arrêtés préfectoraux, etc...). Enfin, des entretiens semi-directifs ont été réalisés avec les acteurs institutionnels locaux.

### Résultats :

Les deux études de cas proposées nous permettent de comparer les modalités de mise en œuvre de ces deux instruments de maîtrise du foncier – servitude de sur-inondation et mise en place de BRE – qui sont aujourd'hui privilégiés dans les opérations d'aménagement de zones d'expansion de crues.

En choisissant un instrument plutôt qu'un autre, ce sont deux stratégies foncières différentes qui sont construites par les « *gestionnaires du risque* » chargés d'aménager ou préserver des zones d'expansion des crues sur le parcellaire agricole. Si l'une passe par l'acquisition foncière (avec les BRE), l'autre stratégie consiste à privilégier la mise en place d'un instrument coercitif sur le parcellaire privé par le biais d'une servitude d'utilité publique (servitude de sur-inondation). Pour les porteurs de ces opérations, on observe que l'option de l'acquisition foncière n'est finalement que rarement retenue ; les entretiens réalisés montrent qu'elle constitue un défi financier et apparaît souvent comme une source de conflictualité avec le monde agricole. Aujourd'hui, de plus en plus d'institutions privilégient l'utilisation de la servitude de sur-inondation (comme sur le bassin de l'Oudon), plutôt que le passage par l'acquisition foncière (Broussard, 2019). Néanmoins, comme on peut le voir sur le secteur des Basses Vallées Angevines, maîtriser le foncier par la détention du droit de propriété constitue également un atout indéniable pour s'assurer de la bonne mise en œuvre des projets engagés (Fournier, Bonnefond, 2019).

L'étude de cas sur le bassin de l'Oudon, l'un des premiers sites en France où la servitude de sur-inondation a été appliquée, nous permet quant à elle de mettre en exergue les atouts de cet instrument mais révèle aussi l'importance des dispositifs d'accompagnement pour sa réussite (Debray et al., 2019). Ainsi, le travail empirique mené révèle l'importance des temps de négociation avec les propriétaires et exploitants agricoles concernés, en particulier dans le cadre de la définition des protocoles d'indemnisation.

Comme souligné dans d'autres travaux portant sur les instruments normatifs dans le champ de l'action publique environnementale (Yannick et al., 2009), l'instrument de la servitude de sur-inondation qui prend en apparence la forme d'une norme imposée, conduit en fait les propriétaires et les occupants du foncier concerné à se mobiliser afin d'en ajuster les contours. L'accord trouvé constitue alors le fruit d'un compromis entre les objectifs du gestionnaire et l'acceptabilité sociale du dispositif par les riverains. Dans ce cadre, les exploitants agricoles disposent de ressources non négligeables pour faire valoir leurs positions dans les phases de négociations et, de fait, s'imposent de plus en plus comme des acteurs qui ambitionnent de trouver leur place dans la définition et la mise en œuvre de l'action publique environnementale.

### Retombées :

Si la prise en compte du rôle et de la place que peuvent jouer le rôle et le foncier agricoles dans la gestion du risque d'inondation est désormais une évidence, les projets opérationnels aboutis sont encore relativement peu nombreux en France. Il existe peu de retours d'expériences quant aux modalités de mise en œuvre des principaux instruments juridiques identifiés pour mener à bien cette stratégie et peu d'analyses de leurs effets sur les espaces impactés.

Dans ce contexte, les deux études de cas mobilisées constituent donc des retours d'expérience intéressants, permettant de souligner tant les atouts que les limites de ces instruments de maîtrise foncière. Vis-à-vis des gestionnaires du risque d'inondation et des acteurs politico-administratifs plus globalement, il s'agit également de mettre en exergue l'importance des arrangements locaux et des formes de transaction qui s'établissent autour du foncier et sont nécessaires à leur mise en œuvre.

### **Bibliographie :**

Bonnefond M., Fournier M., Servain S., Gralepois M., 2017. La transaction foncière comme mode de régulation en matière de protection contre les inondations. Analyse à partir de deux zones d'expansions de crue : l'Île Saint Aubin (Angers) et le déversoir de la Bouillie (Blois). *Revue Risques Urbains / Urban Risks*, Vol 17- 2-Faire la ville résiliente pour faire la ville plus sûre. ISTE Editions.

Broussard F., 2019. Préservation et gestion de la multifonctionnalité dans les Zones d'Expansion de Crues : le cas du bassin de la Maine, Mémoire de fin d'études, École Supérieure des Géomètres et Topographes, Le Mans.

Debray A., Fournier M., Bonnefond M., 2019. Quels outils pour concilier au mieux agriculture et gestion du risque d'inondation ? Mise en œuvre et effets de la servitude de sur-inondation sur les pratiques agricoles dans les fonds de vallée. 13ème journées de la recherche en sciences sociales (JRSS), 12-13 décembre 2019, Bordeaux : France.

Fournier M., Bonnefond M., 2019. Les zones d'expansion de crues dans le projet urbain : comment gouverner la multifonctionnalité de ces zones humides aux franges des villes ? Le cas de l'île Saint-Aubin (Angers), *Revue du Sud-Ouest Européen*, numéro 47, 57-67 <https://doi.org/10.4000/soe.5265>

Fournier M., Larrue C., Alexander M., Hegger D., Bakker M., Pettersson M., Crabbé A., Mees H., Chorynski A., 2016. « Flood risk mitigation in Europe: how far away are we from the aspired forms of adaptive governance? », *Ecology and Society*, 21, 4.

Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation/Ministère de la Transition Ecologique et Solidaire, 2018. Prise en compte de l'activité agricole et des espaces naturels dans le cadre de la gestion des risques d'inondation.

Yannick A., Kervarec F., Verena M., 2009. Gestion concertée de l'environnement : Itinéraire vers des engagements volontaires forcés, *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, 9 (1).