GOUVERNEMENT

Liberté
Égalité
Fraternité

Protection des captages d'eau

Recommandations méthodologiques

ÉDITO

La directrice générale de la performance économique et environnementale des entreprises

Valérie METRICH-HECQUET

Le directeur général de la santé

Jérôme SALOMON

La directrice générale de l'aménagement, du logement et de la nature

Stéphanie DUPUY-LYON

Les Assises de l'eau sont venues réaffirmer en 2019 que la restauration et la préservation de la ressource en eau constituent une priorité. Ainsi, celles-ci ont fixé l'objectif ambitieux que l'ensemble des 1 000 captages prioritaires du territoire national soient dotés, avant la fin de l'année 2021, d'un plan d'action pour protéger ou restaurer efficacement l'eau qui y est prélevée. Ces mesures vont dans le sens de la directive-cadre sur l'eau qui demande de limiter au maximum le recours aux traitements pour la production d'eau potable, et de la directive relative à la qualité de l'eau potable dont la récente révision exige l'élaboration et la mise en œuvre de plan de gestion de sécurité sanitaire de l'eau (PGSSE) pour tous les captages d'eau potable.

La mise en œuvre des plans d'action efficaces sur les aires d'alimentation de captages est prioritaire pour combattre efficacement la dégradation de la qualité, notamment par les pollutions diffuses d'origine agricole, essentiellement les nitrates et les pesticides. Il importe que la bonne qualité de l'eau distribuée en France ne soit pas seulement due à la mise en place d'installations de traitement, à l'abandon de ressources en eau contaminées ou au recours à d'autres ressources encore préservées pour le moment.

De par leurs compétences en matière de production et distribution d'eau potable, les collectivités et leurs groupements sont naturellement au centre de la démarche. L'élargissement, dans le cadre de la mise en œuvre de la loi « engagement et proximité » promulguée en décembre 2019, de leur compétence de contribution à la gestion et la préservation de la ressource en eau est venu renforcer leur légitimité de pilotage et d'animation dans ce domaine.

La mobilisation et l'engagement des agriculteurs de ces territoires ainsi que des filières agricoles amont (conseil, équipement, fourniture de semences, de produits phytopharmaceutiques et d'engrais…) et aval (collecte, stockage,

transformation, distribution) sont déterminants dans la réussite de ces démarches. Dans les aires d'alimentation de captages, la transition agroécologique y prend un sens tout particulier et celle-ci doit occuper une place de choix dans les plans d'action.

Dans son instruction du 5 février 2020, le Gouvernement a rappelé aux préfets le rôle qu'ils ont à jouer dans la mise en œuvre de cette politique : sensibiliser, mobiliser, accompagner les acteurs concernés et coordonner les services de l'État et ses établissements publics.

Afin d'accompagner les acteurs impliqués sur cette thématique, les ministères en charge de l'Agriculture, de la Santé et de la Transition écologique ont élaboré un ensemble de recommandations méthodologiques qui sont organisées en neuf fiches thématiques. Celles-ci traitent des principaux enjeux relatifs à la protection des ressources en eau : acteurs, gouvernance, sciences humaines et sociales, filières et développement économique, efficacité, grandes aires d'alimentation de captages, outils financiers, outils réglementaires. Rassemblées dans un document unique, ces fiches rappellent les principaux outils mobilisables localement pour protéger les captages et mettent l'accent sur les points clés des démarches à conduire. Chaque territoire ayant des spécificités propres, une analyse au cas par cas est indispensable pour déterminer les outils les plus pertinents. Ceux-ci doivent être déployés dans le cadre d'une démarche territoriale concertée s'inscrivant dans la durée.

Ces fiches complètent les différents guides et documents déjà élaborés sur ce sujet et qui vous sont rappelés dans le document. Elles ont naturellement vocation à évoluer et à être enrichies, au regard notamment des retours d'expérience qui apparaîtront au fil du temps.

La restauration et la préservation la ressource en eau nécessitent une mobilisation forte de l'ensemble des acteurs concernés : collectivités territoriales et leurs groupements, services et établissement publics de l'État, agriculteurs et autres acteurs des filières, consommateurs d'eau et autres usagers…

Nous savons pouvoir compter sur la mobilisation de tous les acteurs concernés par la protection des ressources en eau.

SOMMAIRE

Les ministères en charge de la Transition écologique, de l'Agriculture et de la Santé ont élaboré un ensemble de recommandations méthodologiques qui sont organisées en neuf fiches thématiques :

Fiche A : Mobilisation des acteurs

Fiche n°1 : Gouvernance et projet territorial

Fiche n°2 : Sciences humaines et sociales

Fiche n°3 : Filières et développement économique

Fiche n°4 : Efficacité des plans d'action

Fiche n°5 : Grandes aires d'alimentation de captages

Fiche n°6 : Outils financiers

Fiche n°7 : Outils fonciers

Fiche n°8 : Outils réglementaires

Fiche A

Mobilisation des acteurs

dans la démarche de protection des aires d'alimentation de captages

La réussite des démarches de protection des aires d'alimentation des captages réside dans une mobilisation forte des différents acteurs concernés et intéressés : collectivités territoriales et groupements de collectivités territoriales, services de l'État et établissements publics, agriculteurs, consommateurs d'eau et autres usagers… Dans l'optique d'assurer une construction collective des démarches, la mobilisation des acteurs est à opérer aux différentes échelles d'intervention (régionale, départementale, locale). Dans ce cadre, il est essentiel d'assurer une participation adaptée et effective des acteurs. Pour ce faire, il est impératif de bien les identifier de façon à mieux les connaître pour mieux les comprendre et, par conséquent, mieux les mobiliser notamment en fonction de leurs rôles.

1 Rôles des différents acteurs et leurs leviers d'action

a) Les communes, groupement de communes et syndicats mixtes

La compétence « eau potable »

Le Code général des collectivités territoriales définit à son article L. 2224-7 la compétence « eau potable » : « Tout service assurant tout ou partie de la production par captage ou pompage, de la protection du point de prélèvement, du traitement, du transport, du stockage et de la distribution d'eau destinée à la consommation humaine est un service d'eau potable. »

Le service d'eau potable relève de la compétence de la commune. Cette compétence peut toutefois être transférée à un établissement public de coopération intercommunal (ce transfert peut être obligatoire dans certains cas prévus par le Code général des collectivités territoriales) ou à d'autres acteurs (département, syndicat mixte constitué en application de l'article L. 5721-2 du Code général des collectivités territoriales).

Les personnes publiques en charge du service d'eau potable sont responsables de la qualité de l'eau distribuée. En vue d'assurer la protection

de la qualité des eaux, elles doivent notamment mettre en place des périmètres de protection des captages d'eau destinée à la consommation humaine (L. 1321-2 du Code de la santé publique). Elles doivent également tenir à la disposition du préfet les résultats de la surveillance de la qualité des eaux (R. 1321-25 du Code de la santé publique).

Les eaux superficielles dépassant les normes de qualité eau brute (R. 1321-42 du Code de santé publique) ne peuvent être utilisées pour la production d'eau destinée à la consommation humaine. Lorsque certaines conditions sont vérifiées, et en particulier la mise en place d'un plan de gestion de la ressource en eau, le préfet peut autoriser exceptionnellement l'utilisation de cette eau.

Les personnes publiques en charge du service d'eau potable sont légitimes à intervenir sur la protection de la ressource par leur responsabilité dans la distribution de l'eau.
La loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique a introduit des mesures en faveur de la protection de la ressource. L'article 116 permet au service qui assure tout ou partie du prélèvement d'eau, au sens de l'article L. 2224-7 du Code général des collectivités territoriales, de contribuer à la gestion et à la préservation de la ressource en eau. Cet article fait suite à la deuxième séquence des Assises de l'eau. Il a pour objectif de renforcer la légitimité à agir des collectivités ou de leur groupement dans leurs actions pour préserver la ressource en eau.
Le décret n° 2020-1762 du 30 décembre 2020 relatif à la contribution, à la gestion et à la préservation de la ressource en eau, précise les conditions d'application de cet article de loi. Les personnes publiques en charge du service d'eau potable peuvent ainsi engager des études pour délimiter les aires d'alimentation de captages, élaborer des plans d'action pour restaurer la qualité de l'eau et mettre en œuvre certaines des actions prévues.

Ces personnes publiques peuvent également bénéficier d'un droit de préemption des surfaces agricoles sur tout ou partie d'une aire d'alimentation de captages (cf. fiche n°7 « foncier »).

Un acteur essentiel, l'animateur captages

Les animateurs « captages » ou encore chefs de projet « captages » sont les pierres angulaires des démarches « captages ». Ils jouent un rôle central dans l'animation, l'élaboration et la mise en œuvre des démarches de protection des captages. Ces animateurs territoriaux sont généralement employés par les collectivités pour piloter la démarche dans son ensemble (volet urbain, industriel et agricole). Ils participent notamment à la sensibilisation locale mais aussi accompagnent et coordonnent la démarche de protection (suivi administratif et financier, suivi et évaluation des plans d'action…). Ces animateurs sont des relais entre les acteurs de terrain et l'ensemble des partenaires impliqués dans les démarches de protection des captages prioritaires.

Dans certains cas, plus souvent pour les petites collectivités rurales, la collectivité peut déléguer tout ou partie de l'animation territoriale à la Chambre d'agriculture. Un animateur du volet agricole du plan d'action intervient et son rôle est de coordonner et fédérer les acteurs agricoles du territoire pour atteindre les objectifs fixés dans le plan d'action notamment en participant à l'évolution des systèmes de cultures pour les rendre compatibles avec la qualité de l'eau.

En complément des animateurs « captages », beaucoup de territoires disposent d'animateurs sur d'autres démarches : groupe 30 000 (mis en place dans le cadre du plan Écophyto), groupements d'intérêt économique et environnemental (GIEE), élaboration de schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE), élaboration de schéma de cohérence territoriale (SCoT)... la coordination entre les animations par des échanges réguliers afin de trouver des complémentarités dans leurs champs de compétences et échelles d'intervention doit être soutenue.

Les autres compétences

Les communes, établissements publics de coopération intercommunale et syndicats mixtes disposent de compétences en matière d'urbanisme. Sur ces territoires, le document d'orientation et d'objectifs (DOO) des SCoT, le règlement graphique et littéral des PLU(i) ainsi que le cas échéant les orientations d'aménagement et de programmation des PLU(i) peuvent prévoir des orientations et des règles qui concourent à la réduction de la vulnérabilité de la ressource en eau.

Les communes sont également compétentes en matière de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations. Cette compétence comprend :

- l'aménagement d'un bassin ou d'une fraction de bassin hydrographique ;
- l'entretien et l'aménagement d'un cours d'eau, canal, lac ou plan d'eau ;
- la défense contre les inondations et contre la mer ;
- la protection et la restauration des sites, des écosystèmes aquatiques et des zones humides ainsi que des formations boisées riveraines.

Cette compétence peut toutefois être transférée à un établissement public de coopération intercommunal (ce transfert peut être obligatoire dans certains cas prévus par le Code général des collectivités territoriales).

Cette liste n'est pas exhaustive et de nombreuses autres compétences des communes peuvent être mobilisées dans le cadre de la mise en œuvre d'actions sur les captages (espaces verts, assainissement...).

b) Les départements

Les départements sont des acteurs importants pour la politique de protection de la ressource en eau des captages d'eau potable. Ils peuvent aider à :

- la définition et le suivi des mesures de protection des aires d'alimentation des captages au titre de l'assistance technique que le département peut mettre à disposition de certaines communes et établissements publics de coopération intercommunale (article R. 3232-1-2 du Code général des collectivités territoriales) ;
- la mise en œuvre de certaines actions du plan d'actions car ils disposent de compétences en matière d'aménagement foncier, d'espaces naturels sensibles et de gestion de la voirie routière.

Le département peut également compléter, sous forme de subventions et par convention avec la région, les aides accordées par celle-ci dans les domaines agricoles (production, commercialisation, transformation) et forestiers.

c) Les régions

Les régions sont des acteurs incontournables du développement des territoires et peuvent utilement articuler leurs actions propres avec celles menées sur la protection des ressources des captages. Il est nécessaire de faire le lien avec les régions pour piloter et assurer la mise en œuvre de cette politique car :

- d'une part, la région est responsable de la définition des orientations en matière de développement économique, de la planification et de l'aménagement du territoire. Pour ce faire, elle élabore pour chacun de ces domaines : le schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII) et le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET).
  - la région est seule compétente pour décider de l'octroi des aides aux entreprises de la région. Le SRDEII peut contenir un volet sur les orientations en matière d'aides au développement des activités agricoles, artisanales, industrielles, pastorales et forestières... Ainsi, le SRDEII a pour finalité le développement économique innovant, durable et équilibré du territoire et les actes des collectivités territoriales et de leurs groupements en matière d'aide aux entreprises doivent être compatibles avec le SRDEII.
  - le SRADDET est un document de planification stratégique et prescriptif qui fixe les orientations fondamentales, à moyen terme, du développement durable du territoire régional et ses principes d'aménagement. Ce schéma peut évoquer la protection de la ressource et ainsi permettre à cette thématique d'être prise en compte dans l'élaboration des schémas d'aménagement, en revanche, il ne s'agit que d'objectifs liés à l'aménagement du territoire mais pas

des prescriptions ou des recommandations précises. Les schémas de cohérence territoriale (SCoT), les plans locaux d'urbanisme inter-communaux (PLUi), les plans locaux d'urbanisme (PLU), les cartes communales (CC), les plans de déplacements urbains (PDU), les plans climat-air-énergie territoriaux (PCAET) ainsi que les chartes des parcs naturels régionaux (PNR) doivent prendre en compte et être compatibles avec les orientations et objectifs du SRADDET.

- les régions sont également autorités de gestion de plusieurs fonds européens, dont notamment le fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) qui est un instrument majeur pour l'accompagnement de la transition agricole. Ce fond est géré au niveau des régions à travers les programmes de développement rural régionaux (PDRR). Les dispositifs d'aide mis en œuvre dans les PDRR visent à répondre aux priorités pour le développement rural et intègrent ainsi les enjeux environnementaux.
- enfin, la région peut se voir attribuer à sa demande, tout ou partie des missions d'animation du dialogue territorial et de participation dans le domaine de la gestion et de la protection de la ressource en eau et des milieux aquatiques en application des décrets pris au titre de l'article L. 211-7 du Code de l'environnement. Cette attribution se fait lorsque l'état des eaux de surface ou des eaux souterraines présente des enjeux sanitaires et environnementaux justifiant une gestion coordonnée des différents sous-bassins hydrographiques à l'échelle régionale et après avis de la conférence territoriale de l'action publique (CTAP).

L'instruction du 5 février 2020 prévoit que soit établie une stratégie régionale partagée de mise en œuvre de la politique de protection des captages prioritaires. Cette stratégie pourra être rédigée en partenariat avec les régions et sera discutée avec les établissements publics concernés et les représentants des parties prenantes. Elle doit permettre d'articuler les différentes politiques sur les aires d'alimentation de captage et de mieux définir le rôle des différents acteurs, afin de faciliter la mise en œuvre des plans d'action.

d) Les autres acteurs essentiels à mobiliser

Les acteurs du développement agricole

Le **réseau des chambres d'agriculture** se compose notamment des chambres départementales d'agriculture, des chambres régionales d'agriculture et de l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture. Ces établissements sont des établissements publics placés sous la tutelle du ministère en charge de l'Agriculture et administrés par des élus représentant l'activité agricole, les groupements professionnels agricoles et les propriétaires forestiers. Leurs missions, définies dans le Code rural et de la pêche maritime (article L. 510-1), sont :

- contribuer à améliorer l'impact économique, social et environnemental des exploitations agricoles et de leurs filières ;

- accompagner, dans les territoires, la démarche entrepreneuriale et responsable des agriculteurs ainsi que la création d'entreprise et le développement de l'emploi ;
- contribuer, par le biais des services mis en place, au développement durable des territoires ruraux et des entreprises agricoles, ainsi qu'à la préservation et à la valorisation des ressources naturelles et à la lutte contre le changement climatique ;
- assurer une fonction de représentation des intérêts de l'agriculture auprès des pouvoirs publics et des collectivités territoriales.

Les **organismes nationaux à vocation agricole et rurale** (ONVAR) sont des têtes de réseaux dont les adhérents sont des structures régionales, locales ou thématiques, à but non lucratif, contribuant au développement agricole et rural tel que défini à l'article L. 820-1 du Code rural et de la pêche maritime. Les ONVAR reconnus par l'arrêté du 10 mars 2017 sont les suivants :

- Association française d'agroforesterie (AFAF) ;
- Association française de pastoralisme (AFP) ;
- Association nationale des sociétés et groupements agricoles pour l'exploitation en commun (ANSGAEC) ;
- Coop de France ;
- Fédération associative pour le développement de l'emploi agricole et rural (FADEAR) ;
- Fédération nationale de l'agriculture biologique des régions de France (FNAB) ;
- Fédération nationale accueil paysan (FNAP) ;
- Fédération nationale des coopératives d'utilisation de matériel agricole (FNCUMA) ;
- Inter-Associations de formation collective à la gestion (INTERAFOCG) ;
- L'Atelier Paysan ;
- Mouvement interrégional des AMAP (MIRAMAP) ;
- Mouvement rural de la jeunesse chrétienne (MRJC) ;
- Réseau des centres d'initiative pour valoriser l'agriculture et le milieu rural (Réseau CIVAM) ;
- Service de Remplacement France ;
- Solidarité Paysans ;
- Terre de Liens ;
- Terres en Ville ;
- Trame ;
- Union nationale des centres permanents d'initiatives pour l'environnement (UNCPIE).

Les établissements d'enseignement agricole

Présent sur l'ensemble du territoire national, l'enseignement agricole concerne une diversité d'établissements publics et privés. En particulier, les établissements publics locaux d'enseignement et de formation professionnelle agricole (EPLEFPA) comptent parmi eux :

- 216 lycées agricoles publics ;
- 152 centres de formation professionnelle et de promotion agricole et 94 centres de formation d'apprentis ;
- 32 ateliers technologiques (agroalimentaire, d'agroéquipement, hippique, horticole...) et 192 exploitations agricoles à vocation pédagogique, qui contribuent à la démonstration, à l'expérimentation et à la diffusion des techniques nouvelles.

Depuis l'adoption le 23 février 2005 de la loi 2005-157 relative au développement des territoires ruraux, la mission d'animation du milieu rural confiée aux établissements d'enseignement agricole a été élargie pour leur permettre de contribuer pleinement au développement du territoire dans toutes ses composantes : sociales, économiques, culturelles et environnementales. Pour accomplir cette mission spécifique d'animation des territoires, en appui aux politiques publiques en matière d'enseignement agricole, des réseaux thématiques ont été créés et organisés au sein du collectif « Réso'them ». Dans son enceinte, un réseau thématique porte plus particulièrement sur la gestion et la protection de l'eau : le « Rés'Eau ». Les missions de Rés'eau sont notamment :

- identifier et accompagner, dans les établissements d'enseignement agricole, des projets, des actions, des démarches dans la dynamique agroécologique (gestion quantitative et qualitative de la ressource en eau, gestion participative de ses usages, changements climatiques, protection des cours d'eau et zones humides, échanges internationaux...) ;
- capitaliser et valoriser les savoir-faire et les expériences de ces établissements (bâtiments, domaines, exploitations et ateliers, pratiques pédagogiques) ;
- développer les partenariats avec les professionnels, la recherche et l'enseignement supérieur.

Les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER)

Les SAFER sont des sociétés anonymes sans but lucratif sous tutelle des ministères chargés des Finances et de l'Agriculture. Leurs missions sont précisées dans l'article L. 141-1 du Code rural et de la pêche maritime. Elles ont pour objet de :

- dynamiser l'agriculture et les espaces forestiers en favorisant l'installation des jeunes agriculteurs ainsi que le maintien et la consolidation des exploitations existantes ;
- protéger l'environnement, les ressources naturelles et les paysages ;
- accompagner le développement économique local.

Pour répondre à ces objectifs, leur principal moyen d'action est l'acquisition foncière à l'amiable ou par voie de préemption, qui leur permet d'intervenir dans les ventes de foncier et de bâti agricole.

Elles peuvent appuyer les collectivités et leurs groupements dans leurs politiques foncières par :

- la surveillance du marché foncier (dispositif de veille foncière) ;
- la réalisation d'études foncières (permettant à la collectivité ou à son groupement de mieux connaître le contexte foncier et ainsi de définir sa stratégie foncière) ;
- la préemption de terres agricoles et leur rétrocession sur la base d'un cahier des charges prévoyant des clauses environnementales (article L. 141-1 du Code rural et de la pêche maritime) ;
- la gestion de bien agricoles dans le cadre de convention de mise à disposition (article L. 142-6 du Code rural et de la pêche maritime).

Les acteurs des filières

La réduction de la pollution par les nitrates et les produits phytopharmaceutiques nécessite de ne pas se limiter à des évolutions « à la marge » des pratiques actuelles, mais de viser la transition (re-conception des systèmes d'exploitation) vers des systèmes de production permettant des apports fortement réduits en produits phytopharmaceutiques et une diminution des fuites d'azote vers les ressources en eau.

Cette transition nécessite une structuration des filières[1] en amont et en aval afin de garantir aux exploitants agricoles des débouchés valorisant leurs productions.

Il est donc nécessaire d'identifier et d'associer les principaux acteurs des filières (coopératives, négoces, entreprises agroalimentaires, restauration collective…) intervenant sur l'aire d'alimentation du captage et de les associer à la démarche. La mobilisation et le travail avec les filières sont détaillés dans le fiche n°3 : filières et développement économique.

[1] Le terme « filières » est ici utilisé dans un sens large, qui comprend à la fois les activités de production agricole mais également les activités en amont (conseil, équipement, fourniture d'intrants (semences, produits phytopharmaceutiques et fertilisants) et en aval (collecte, stockage, transformation, distribution) de la production agricole.

2 Le rôle des services de l'État et de ses établissements publics

L'action directe des services de l'État et de ses établissements publics se concentre avant tout sur les captages prioritaires identifiés dans les schémas directeurs de l'aménagement et de la gestion des eaux (SDAGE).

a) À l'échelle nationale

Les services des ministères concernés (ministères en charge de la Transition écologique, de l'Agriculture et de la Santé) apportent un cadre global à l'action pour la protection des ressources en eau vis-à-vis des pollutions diffuses et la reconquête de la qualité des captages dégradés. Ils sont responsables du cadrage réglementaire national et de ses évolutions juridiques.

Ils ont en charge l'animation d'ensemble de la démarche et notamment des instances nationales.

Le groupe national captage (GNC) est un groupe interministériel qui a vocation à être un lieu d'échange et de partage des démarches et des actions nationales de protection des captages d'eau potable. Il est composé de l'ensemble des acteurs impliqués dans la thématique (représentants des collectivités, du monde agricole, du secteur de l'eau, associations de préservation de l'environnement, représentants des services de l'État et ses établissements publics…) et se réunit deux à trois fois par an.

Les administrations centrales assurent également la coordination des services déconcentrés sur la politique des captages prioritaires. C'est au niveau national que sont animés les projets d'amélioration des bases de données et la mise à jour des référentiels relatifs à la protection de la ressource en eau. La direction de l'eau et la biodiversité (DEB) du ministère en charge de la Transition écologique est notamment responsable du suivi de la politique nationale via la maintenance corrective et évolutive de l'application métier de suivi des ouvrages prioritaires SOG. En complément, ces administrations élaborent un cadrage national définissant les priorités en termes de contrôle. Ces priorités sont précisées dans la stratégie nationale des contrôles polices de l'eau, de la nature et de l'environnement marin.

b) À l'échelle du bassin

Les préfets coordonnateurs de bassin suivent la mise en œuvre des orientations des SDAGE sur la protection des captages et animent la commission administrative de bassin sur la coordination des actions des services de l'État et la définition des orientations à l'échelle du bassin.

Les préfets coordonnateurs de bassin veillent également à porter l'enjeu de la protection des captages dans la mise en œuvre des 11e programmes d'intervention des agences de l'eau et leur mise à jour. Ils s'assurent que leurs services participent à l'harmonisation nationale, la gestion et la diffusion à l'échelle du bassin des données et référentiels rattachés à la politique de protection des captages en lien avec les agences de l'eau. Les services

participent à la remontée des informations nécessaires à l'adaptation des référentiels techniques, notamment la remontée des données des AAC.
Les agences de l'eau et offices de l'eau participent techniquement et financièrement, à l'animation, aux études et aux actions favorisant la protection des ressources en eau selon les objectifs des SDAGE. Selon leurs programmes d'intervention, des aides financières sont apportées qui peuvent concerner : la réalisation d'études ou de diagnostics, l'animation, les actions de protection. En complément, elles peuvent accompagner techniquement les acteurs de terrain en soutenant par exemple l'organisation de réunions d'échanges. Elles assurent par ailleurs des évaluations de la conduite de la politique et, au travers des outils de suivi du SDAGE, « donnent à voir » aux parties prenantes les avancées de cette politique.

c) À l'échelle régionale

Les préfets de région veillent à l'animation, à l'échelle régionale, de la politique captages. À ce titre, ils engagent un dialogue avec la région pour présenter la politique de protection des captages et définir les modalités d'implication de l'échelon régional selon sa politique de développement économique, de sa politique de développement rural et, le cas échéant, de sa politique en matière de gestion et de protection de la ressource en eau. Ils développent une stratégie régionale de mise en œuvre de la politique « captages ». Cette stratégie est discutée avec les établissements publics concernés, la région et les représentants des parties prenantes.

Les services assurent la coordination des actions qui relèvent de divers politiques interagissant sur le sujet (Écophyto, Nitrates…) et se font le relais de la politique auprès des acteurs régionaux (Chambre régionale d'agriculture, Conseil régional…). Ils participent à la remontée des informations nécessaires et à l'adaptation des référentiels techniques. La mise en œuvre d'une animation régionale permet de coordonner l'action des services. Les services régionaux peuvent également disposer de compétences techniques notamment en matière d'hydrogéologie et ainsi apporter leur expertise sur les études, les résultats de suivi et ainsi peuvent juger de la pertinence de la localisation des actions et de l'étendue des surfaces concernées et accompagner les acteurs pour préciser les actions à mettre en œuvre et les résultats à en attendre.

La protection de la santé publique liée à la consommation d'eau potable est une des missions des **agences régionales de santé** (ARS). Elles doivent donc veiller à la protection de la ressource et peuvent s'impliquer dans les actions d'amélioration de la qualité des eaux au travers du plan régional de santé-environnement (PRSE). En matière de protection des ressources en eau, les ARS instruisent les procédures de déclaration d'utilité publique des périmètres de protection des captages et accompagnent les collectivités en charge de l'alimentation en eau potable dans cette démarche. Elles mettent à disposition des services de l'État les données de qualité de l'eau brute et de l'eau distribuée au regard des pollutions diffuses (nitrates et pesticides). Les ARS sont garantes de la qualité de l'eau et doivent, en coordination avec les services de l'État, veiller à l'articulation des démarches d'instauration des périmètres de protection des captages et des aires d'alimentation de captages.

d) À l'échelle départementale

Les préfets de département et leurs services pilotent la mise en œuvre opérationnelle de la politique dans le département, selon les modalités définies dans la stratégie régionale et déclinées au niveau départemental. Ils sont les interlocuteurs directs des acteurs des territoires et de leurs représentants à l'échelle départementale. Ils animent un dialogue départemental sur la mise en œuvre de la politique.

Les missions interservices de l'eau et de la nature (MISEN) coordonnent, à l'échelon départemental, l'élaboration et la mise en œuvre de plans de contrôle dans le domaine de l'eau et de la biodiversité. Les services compétents tiennent compte de ces priorités dans la mise en œuvre des plans de contrôle départementaux et organisent, le cas échéant, la coordination des services pour optimiser les moyens déployés sur ces territoires à enjeux. En complément, les services pilotent l'élaboration du plan d'action opérationnel territorialisé (PAOT) et la mise en œuvre des actions identifiées dont certaines concernent la protection des captages.

Le préfet de département approuve les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE). Ceux-ci peuvent contenir des dispositions relatives aux captages d'eau potable et/ou à la lutte contre les pollutions diffuses.

Le préfet assure la mise en œuvre de la réglementation sur les zones soumises à contraintes environnementales (ZSCE) et contrôle son exécution dans le cadre de l'exercice des polices dont il a la charge. Les services assurent le rapportage au niveau national de l'avancée des démarches de protection via l'application métier SOG qu'ils doivent remplir semestriellement. Ils fournissent également au niveau régional les éléments nécessaires pour assurer le suivi de la stratégie régionale.

Les services de l'État peuvent également être amenés à aider les maîtres d'ouvrage en apportant les données, dont ils sont responsables, nécessaires à la construction du plan et les informations réglementaires et administratives.

3 Le centre de ressources « captages »

Le centre de ressources « captages », mis en place par l'OFB en 2017, est un espace multipartenarial qui a pour ambition de renforcer la mobilisation et les capacités d'action des acteurs qui mettent en œuvre dans les territoires la politique « captages ».

Le centre de ressources « captages » assure :

- l'animation d'un réseau national d'acteurs à travers l'organisation de réunions et d'événements ;
- la production de connaissances issues de projets R&D et d'expertises scientifiques ;
- un appui technique à travers la diffusion de retours d'expérience et des guides ;
- l'organisation de journées d'échange technique et de formations.

Il s'articule avec les initiatives et dynamiques des réseaux existants au niveau des régions ou des bassins.

Le portail technique de l'OFB héberge les ressources produites dans le cadre des activités du centre de ressources « captages ».

Le portail Web aires-captages.fr, développé et géré par l'OIEau (Office international de l'Eau), appuie le centre de ressources pour la diffusion de données et d'informations (événements, formations, offres d'emploi, etc.) utiles pour les animateurs « captages ».

1

Fiche n°1

Gouvernance et projet territorial

La gouvernance de la politique « captages » doit tenir compte du contexte local, il s'agit notamment de prendre en considération l'historique, les enjeux environnementaux et socio-économiques du territoire pour adapter le cadre méthodologique national, régional, voire départemental et rendre plus efficientes les démarches de protection des captages.

L'engagement des personnes publiques en charge du service d'eau potable est primordial pour la réussite de la démarche. À cet effet, l'article L.2224-7 du Code général des collectivités territoriales a été modifié par la loi 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique afin qu'elles puissent contribuer à la gestion et à la préservation de la ressource.

Il est fortement recommandé que la démarche (études préalables, élaboration et mise en œuvre du plan d'action, évaluation) soit portée par la personne publique en charge du service d'eau potable. En effet, cet acteur est le plus légitime pour intervenir sur la protection de l'eau brute. Néanmoins, la démarche peut être portée par une autre structure ; il conviendra alors de s'assurer de l'implication de la personne publique en charge du service d'eau potable.

Au niveau de la gouvernance locale, les objectifs recherchés sont notamment de :

- rendre compatible la protection des ressources en eau, la production d'eau potable, l'agriculture et les autres activités humaines interagissant avec les ressources en eau par la mise en place d'un dialogue local constructif qui mobilise les acteurs dans un projet territorial ;
- garantir la mobilisation de tous les acteurs concernés et intéressés du territoire.

Axe 1.1 : Conduire les démarches dans une logique de projet territorial

Les actions de protection de captages doivent être autant que possible conduites dans une logique de projets territoriaux. Cette logique de « projet territorial » doit être pensée le plus tôt possible, et si possible dès le début des démarches pour être prise en compte dès la phase de diagnostic. Les démarches de protection déjà engagées doivent quant à elles se poursuivre, tout en s'orientant progressivement vers une logique de projets territoriaux.

Focus sur l'approche « projet territorial »

- l'approche « projet territorial » doit se concevoir comme une démarche évolutive et progressive. Il s'agit d'avoir une stratégie sur le long terme (au-delà de 5 ans) dont l'un des outils de mise en œuvre est le plan d'action.
- pour assurer la durabilité de cette stratégie, il est indispensable de tenir compte des différents enjeux du territoire (économiques, environnementaux, alimentaires…), de mobiliser les différents acteurs et outils du territoire et de fixer des objectifs graduels fédérateurs. Les objectifs du territoire (qualité de l'eau, agriculture, économie, lien urbain – rural…) sont à définir et partager le plus tôt possible avec les acteurs concernés et intéressés.
- cette dynamique devra permettre de faire le lien avec les instances de gouvernance travaillant sur d'autres enjeux et intervenant à des échelles différentes. L'objectif est d'articuler le « projet territorial » et les autres démarches territoriales (SAGE, Agenda 21, schéma de cohérence territoriale (SCoT), schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), contrat local de santé, projets alimentaires territoriaux, politiques sur le tourisme ou la pêche…) et de rechercher des synergies avec ces démarches.
- ce travail nécessite un état des lieux de l'existant, notamment des démarches en cours sur le territoire ciblé, le recensement et l'appropriation des documents s'y rattachant. Les réflexions déjà menées aux différentes échelles et ayant contribué à l'élaboration des documents de planification pourront également être prises en compte et mobilisées.
- les porteurs des projets territoriaux pourront s'appuyer sur les différents outils à disposition des collectivités et acteurs locaux – notamment les outils de développement économique des collectivités intervenant sur le territoire (cf. fiche n°3 « filières et développement économique »).
- la stratégie retenue et les modalités d'action envisageables dépendent de nombreux facteurs, comme la taille de l'aire d'alimentation de captage (AAC), l'éloignement éventuel entre la zone de consommation de l'eau et l'AAC, la préexistence ou non de démarches environnementales et/ou économiques et/ou d'aménagement sur le territoire de l'AAC, etc. Ainsi le projet territorial doit-il être construit localement (il n'existe pas de projet type susceptible d'être repris sur l'ensemble des territoires).

Axe 1.2 : Renforcer la gouvernance locale

La mise en place d'une gouvernance stable, adaptée au territoire et partagée entre les acteurs est un des facteurs primordiaux à la réussite des démarches de protection. À ce titre, **un portage politique fort est indispensable.**

L'animation doit être pensée de façon dynamique et en lien avec les actions conduites par les pouvoirs publics dans le cadre d'autres politiques menées sur le territoire. Elle devra s'appuyer sur les collectifs déjà existants (groupements d'intérêt économique et environnemental (GIEE), réseaux DEPHY, groupes 30 000 mis en œuvre dans le cadre du plan Écophyto, groupes d'action locale (GAL), groupements d'agriculteurs biologiques (GAB), structures et réseaux agissant pour le développement de l'agroécologie…). Les expériences acquises au sein de ces groupes peuvent faciliter la participation des acteurs, au-delà des agriculteurs qui y participent déjà, en mettant en avant, par exemple, les retours d'expérience.

Points importants à prendre en compte dans la gouvernance locale

- **pour les captages pour lesquels les démarches ne sont pas encore engagées, informer, sensibiliser, mobiliser largement les acteurs sur l'état de la ressource, sur la désignation du captage comme prioritaire et sur le lancement de la démarche de protection ;**
- **mettre en place un comité de pilotage (COPIL) se réunissant autant que de besoin et *a minima* une fois par an. Il peut être utile de définir le rôle et les engagements de chacun des membres au sein du comité de pilotage et plus largement dans la démarche ;**
- **associer le plus tôt possible l'ensemble des acteurs concernés et intéressés du territoire ;**
- **partager l'état des lieux de l'existant avec les acteurs (qualité de l'eau, aménagement du territoire études…) ;**
- **si besoin, mettre en place d'autres instances de gouvernance, comme par exemple des sous-groupes thématiques, y compris en mobilisant des agriculteurs de l'AAC et/ou leurs représentants ;**
- **aborder la question du partage des données. Veillez à répondre au besoin d'engagements et d'assurances à fournir sur l'utilisation des données collectées auprès des agriculteurs.**

Une **charte régissant la gouvernance locale peut être discutée et élaborée avec les acteurs du territoire.** La forme que peut revêtir cette charte est libre. Celle-ci doit permettre avant tout de dynamiser et de cadrer la démarche de protection des captages. La charte doit être un document dynamique et évolutif pouvant faire l'objet de mises à jour en fonction des résultats des études et de l'avancement du plan d'action. Elle peut reprendre les éléments détaillés ci-dessous.

Focus sur les thèmes susceptibles d'être abordés dans la charte de la gouvernance locale

- **description des instances de gouvernance (comité de pilotage, sous-groupes thématiques ou techniques éventuelles…), membres permanents et occasionnels de ces instances ;**
- **modalités d'information des acteurs locaux (y compris du public) ;**
- **modalités de participation des acteurs locaux, charte de bonne conduite de la participation ;**
- **rôles et engagements attendus des différents acteurs ;**
- **objectifs visés à court, moyen et long terme ;**
- **partage de la situation initiale (constat précis et factuel de la situation, notamment en termes de qualité de l'eau et d'études déjà disponibles) ;**
- **processus de validation des études et du plan d'action ;**
- **processus de suivi et d'actualisation du plan d'action ou projet territorial ;**
- **démarche évaluative (indicateurs de réalisation, d'impact) ;**
- **partage et confidentialité des données nécessaires aux besoins de la démarche au sein du COPIL et avec les bureaux d'études (engagements et assurances sur l'utilisation des données collectées).**

Axe 1.3 : Communiquer et sensibiliser sur les projets réalisés

À tous les échelons, **il est utile que les acteurs travaillent sur la communication et la sensibilisation autour des démarches de protection**. Il est important de faire connaître ces démarches au grand public et dans les sphères professionnelles (associations de collectivités, monde agricole, etc.). Cette dynamique permet de valoriser les actions menées, de faire connaître l'engagement des acteurs et, le cas échéant, les résultats atteints. Par exemple :

- un animateur peut proposer à la presse locale (agricole ou non) un article sur la démarche de protection ;
- une collectivité et des agriculteurs peuvent organiser une journée porte ouverte dans des exploitations agricoles engagées dans la protection de la ressource en eau.

L'appui des services de l'État

Les services de l'État ont pour rôle de conforter et renforcer les démarches de protection des captages prioritaires. Il est notamment attendu des Préfets qu'ils sensibilisent et mobilisent les acteurs concernés et intéressés, au premier rang desquels les collectivités en charge de la production d'eau potable, les chambres d'agriculture et les représentants locaux des organismes nationaux à vocation agricole et rurale. Les services de l'État doivent également s'impliquer dans les gouvernances mises en œuvre au niveau local.

En complément des actions menées localement, il peut être utile de prévoir une communication à l'échelle départementale, régionale ou du bassin, pour valoriser et mettre en avant les démarches conduites, par exemple :

- **le comité de bassin peut demander à ce qu'il lui soit rendu compte annuellement de l'avancement des démarches sur les captages prioritaires dans le bassin ;**
- **le préfet de région peut organiser une conférence de presse, et mettre en avant les actions engagées sur quelques territoires.**

Les services peuvent valoriser les démarches entreprises à l'échelle régionale ou départementale (travaux sur les filières partenariat avec certains acteurs…), via le centre de ressources captages qui peut diffuser les retours d'expérience.

Les ARS peuvent participer à la réalisation des actions d'information à destination des personnes responsables de la production ou de la distribution de l'eau pour les sensibiliser aux enjeux de la protection des captages et les inciter à lancer les procédures de déclaration d'utilité publique (ou à accélérer leur finalisation) et les actions de protection pour les captages sous leur responsabilité.

2

Fiche n°2
Sciences humaines et sociales

Les politiques de l'eau sont au cœur de la société et de ses enjeux humains et sociaux. Elles ne peuvent donc pas être appréhendées que sous l'angle de leur dimension technique, et doivent également mobiliser les sciences humaines et sociales (SHS).

De nombreux concepts issus des sciences humaines et sociales sont évoqués ou mobilisés dans le cadre de la mise en œuvre des politiques de l'eau : il s'agit par exemple des modalités de participation, de concertation, de co-construction, de recueil des perceptions, d'élaboration des stratégies d'action, d'identification et d'articulation des différents territoires d'intervention (géographiques, administratifs, économiques, politiques, etc.).

La participation de l'ensemble des acteurs concernés et intéressés, dès l'élaboration des plans d'action, est un élément clé de la réussite des démarches de protection des captages. Elle permet de croiser les connaissances et les perceptions du territoire, de mettre en avant les motivations des acteurs, mais aussi de mettre en exergue les contraintes et les opportunités d'action de chacun de façon à mieux les intégrer au projet territorial.

À ce titre, il est nécessaire pour les animateurs en charge des démarches de protection des captages (et plus largement pour les personnes chargées de les accompagner) :

- de se familiariser avec les concepts et outils issus des sciences humaines et sociales ;
- d'apprendre à mobiliser les acteurs dans la durée (ce qui implique de les connaître et d'appréhender leurs contraintes et leurs attentes) ;
- d'apprendre à mettre en œuvre des démarches participatives.

Axe 2.1 : Mobiliser les concepts et outils issus des sciences humaines et sociales

Les SHS peuvent être utilisées aux différents stades de la vie d'un projet : élaboration, mise en œuvre, évaluation. Selon le moment où elles sont mobilisées, elles ne seront pas utilisées de la même manière et ne permettront pas de répondre aux mêmes objectifs. **Il est donc essentiel pour le porteur de projet de bien déterminer l'objectif ou les objectifs recherchés** (éviter des tensions, acquérir des connaissances territoriales pour orienter la conduite du projet, tester la pertinence de son projet, impulser une dynamique territoriale autour du projet, favoriser les actions collectives autour du projet, etc.). Le porteur de projet peut souhaiter atteindre de nombreux objectifs à la fois ; il est toutefois important de les identifier et de les prioriser afin de cadrer le travail. Par ailleurs, le temps de mobilisation des SHS sera plus ou moins variable en fonction des objectifs recherchés ; plus il y aura d'objectifs, plus la durée de la conduite du travail sera allongée.

Il est conseillé de recourir à des méthodes et outils issus des SHS dans la conduite des démarches sur les AAC. Pour ce faire :

- afin de mobiliser de manière opérationnelle les SHS, il est possible de se former sur le sujet. Au-delà des guides mentionnés ci-dessous, plusieurs formations sont référencées sur le site internet du centre de ressources captages ;
- il est également possible de s'appuyer sur des bureaux d'études : par exemple, le cahier des charges du diagnostic des pressions peut inclure un diagnostic territorial mobilisant les SHS (de manière plus ou moins approfondie) ainsi qu'une prestation d'appui à maîtrise d'ouvrage relative à la participation des acteurs.

Une vigilance est toutefois nécessaire. En effet, **ces concepts, mal employés, peuvent conduire à des effets collatéraux négatifs** (démarches participatives perçues comme une tentative de manipulation des acteurs par exemple). Pour autant, il commence à exister des outils qui accompagnent l'application méthodologique des SHS dans le champ des politiques de l'eau, et ceci même sans être un spécialiste des SHS. Mais à ce jour, il n'y a pas de recommandation méthodologique sur ces aspects dans le champ de la politique « captages ». Des travaux sont en cours à l'OFB sur ce point.

Axe 2.2 : Mieux connaître les acteurs et les territoires

En premier lieu, **la connaissance des acteurs et des territoires est un prérequis indispensable à toute démarche participative et à tout projet territorial.**

Cette connaissance peut être développée selon la logique proposée par la démarche du diagnostic territorial sociologique des enjeux et des acteurs (DTSEA). Ce diagnostic est utile pour aider le porteur de projet à comprendre les dynamiques territoriales (politiques, administratives, sociales, économiques, culturelles et historiques).

À défaut, un état des lieux minimum peut être fait, en s'inspirant notamment des éléments inclus à ce propos dans le nouveau guide pratique sur le diagnostic territorial des pressions et émissions agricoles - DTPEA (fiche pratique 2.2.7 : des acteurs mobilisés autour du DTPEA - Soizic *et al,* 2019).

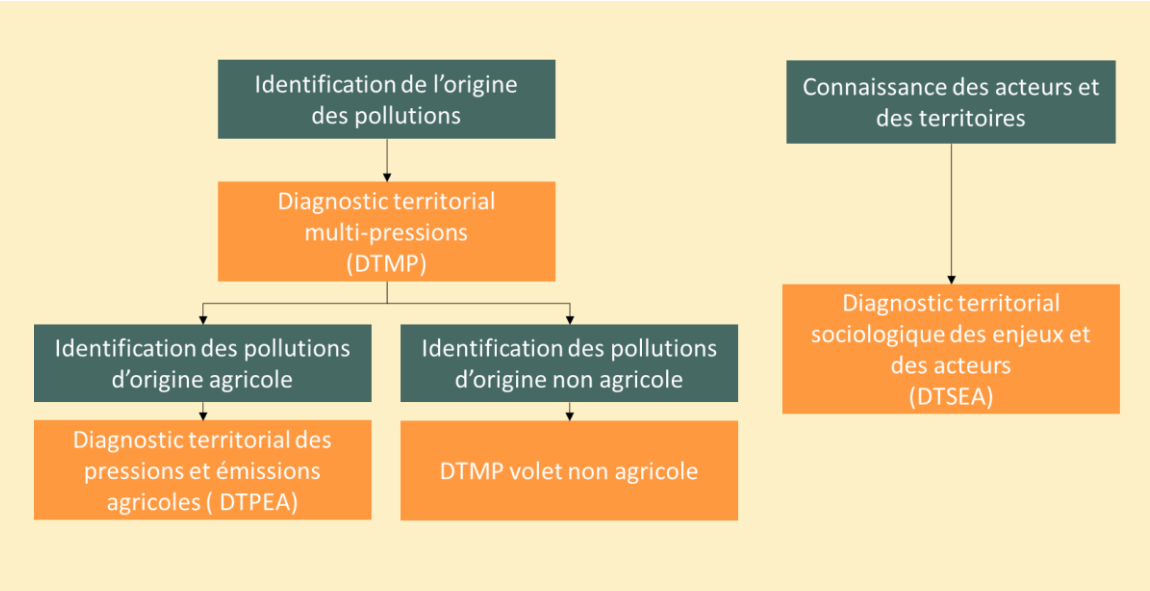

Figure 1 : Articulations des diagnostics mobilisables
Adapté de « Guide pratique d'aide à la réalisation des DTPEA » - INRAE - 2016

Axe 2.3 : Mettre en œuvre des démarches participatives

Les démarches participatives peuvent reposer sur différentes modalités (information, médiation, consultation, négociation, concertation etc.), et répondre à différents objectifs (tester la faisabilité technique de son projet, impulser une dynamique territoriale autour du projet, accompagner la mise en œuvre de la réglementation, structurer la maîtrise d'ouvrage du projet, etc.).

Ainsi par exemple, alors que l'information soucieuse d'objectivité s'adresse à un public large et ne cherche pas à convaincre, la consultation favorise le recueil de points de vue et avis. La concertation, quant à elle, sera liante sur les points concertés et cherchera à faire émerger, sur l'initiative du porteur de projet ou des acteurs, des choix collectifs portant sur les enjeux, les objectifs, etc. **La situation, le contexte et les objectifs poursuivis aident à déterminer le choix de la participation la mieux adaptée à la situation. Elle se détermine bien sûr au cas par cas.**

Focus sur les ressources méthodologiques susceptibles d'être mobilisées

De nombreuses connaissances et méthodes existent, mais il n'existe pas aujourd'hui de revue systématique des méthodes mobilisables. Les exemples d'outils, qui reposent sur des cadres méthodologiques plus ou moins complets, sont les suivants :

- **outils qualitatifs de mise en œuvre**, qui permettent de favoriser la prise de conscience des enjeux des différents acteurs et la mise en place d'un dialogue collectif autour de ces enjeux. Ces outils ne peuvent constituer à eux seuls une démarche participative mais peuvent aider à la construire.
  Des exemples de ce type d'approche sont Mete'Eau https://www.inrae.fr/actualites/meteeau-outil-faire-dialoguer-autour-leau et Simphy – outils de dialogue et partage des enjeux ;
- **dialogue territorial** (expression créée en 2003 par Philippe Barret) qui mobilise la concertation et la médiation pour permettre la coopération des acteurs et résoudre les conflits. Les références utiles sur le sujet sont accessibles sur les sites de l'association GEYSER, de l'association COMEDIE (concertation, médiation, environnement) et du réseau FNAB Territoires et bio ;
- **modélisation en appui à la participation**, via par exemple la démarche CoClick'Eau https://coclickeau.fr/. Des références sur des démarches de modélisation d'accompagnement sont accessibles sur le site de l'association ComMod.

L'appui des services de l'État

Il est primordial que le diagnostic territorial sociologique des enjeux et des acteurs soit partagé entre l'ensemble des services de l'État et les agences/offices de l'eau afin d'assurer une cohérence dans les démarches.

Sur le terrain, les services de l'État peuvent être appelés à sensibiliser les maîtres d'ouvrage et à les aider à mettre en place une démarche participative avec les acteurs. Ils peuvent notamment contribuer au montage de projets valorisant et mobilisant les concepts et outils des SHS. Ils doivent développer les connaissances sur ces concepts pour pouvoir appuyer ces démarches en agissant sur les leviers les plus pertinents comme :

- mettre en avant les documents de référence dans le domaine ;
- communiquer sur les formations disponibles et se former ;
- soutenir une construction collective des démarches de protection des captages.

Les services de l'État peuvent également être à l'initiative de démarches visant à mettre en œuvre des projets territoriaux mobilisant les SHS.

Sites utiles

- Association GEYSER : http://www.geyser.asso.fr
- Association COMEDIE (concertation, médiation, environnement) : http://www.comedie.org
- Réseau FNAB Territoires et Bio : https://www.eauetbio.org/
- Démarche Co-Click'Eau : https://coclickeau.fr/
- Association ComMod : https://www.commod.org/

Ressources bibliographiques

- *« État des lieux des démarches participatives pour une gestion intégrée et durable de l'eau et des milieux aquatiques »*, Baptiste Chemery, Gaëlle Gasc, Yannick Arama, Noêlle Dubois, Jacques de la Roque, Maëlle Renoullin, juillet 2018 : https://www.gesteau.fr/sites/default/files/gesteau/content_files/document/rapport - etat des lieux gestion de leau et des milieux.pdf
- *« Une démarche construite avec les territoires : le diagnostic territorial sociologique des enjeux et des acteurs »*, Delphine Loupsans, Anne-Paule Mettoux-Petchimoutou, avril 2019 : https://www.oieau.fr/eaudanslaville/sites/seine.oieau.fr.oieau.fr.eaudanslaville/files/document-sandre/demarche%20territoire.pdf
- *« Guide pratique d'aide à la réalisation du diagnostic territorial des pressions et émissions agricoles »* Jean-Baptiste Soizic, Laurence Guichard, Raymond Reau, 2016 : https://www6.versailles-grignon.inrae.fr/agronomie/Productions/Outils-et-modeles/Diagnostic-Territorial-Pressions-et-Emissions-Agricoles
- *« Mettre cartes sur table et parler de son territoire de l'eau : un (en)jeu pour les acteurs ? »* Fabienne Barataud, Aude Arrighi et Amandine Durpoix, *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement* Volume 15 Numéro 3 décembre 2015, mis en ligne le 28 décembre 2015 : https://journals.openedition.org/vertigo/16766
- *« Le dialogue territorial dans les démarches de Trame verte et bleue, la dialogue condition du succès de la réussite du projet »*, Centre ressource du développement durable, décembre 2010 : http://www.trameverteetbleue.fr/sites/default/files/references_bibliographiques/dialogue_territorial.pdf

3

Fiche n°3

Filières et développement économique

Le terme « filières » est ici utilisé dans un sens large, qui comprend à la fois les activités de production agricole mais également les activités en amont (conseil, équipement, fourniture d'intrants (semences, produits phyto-pharmaceutiques et fertilisants) et en aval (collecte, stockage, transformation, distribution) de la production agricole.

Le travail sur le développement économique et les filières permet d'accompagner ou d'impulser une évolution de l'organisation locale des systèmes d'exploitation et de pérenniser ces évolutions. Différentes préconisations peuvent être faites sur la connaissance des filières, l'association des acteurs des filières et les actions à mettre en place.

Axe 3.1 : Analyser les dynamiques économiques sur le territoire

Il est recommandé de réaliser, lors de la phase de diagnostic, une analyse des dynamiques économiques agricoles sur le territoire. Il s'agira *a minima* d'intégrer dans le diagnostic agricole des éléments d'analyse des filières dans lesquelles s'intègrent les exploitants agricoles du territoire et des acteurs associés (identification des acteurs des filières, compréhension de l'organisation des principales filières existantes, identification des débouchés principaux pour l'agriculture du territoire, identification des filières minoritaires et de leur structuration, recensement des études économiques déjà réalisées sur le territoire, etc.).

Un diagnostic mobilisant les sciences humaines et sociales (SHS), visant à comprendre les enjeux du point de vue des acteurs, pourra également être réalisé (cf. fiche n°2 « sciences humaines et sociales »). La démarche de diagnostic territorial sociologique des enjeux et des acteurs (DTSEA) peut être mobilisée à cet effet.

Axe 3.2 : Associer les acteurs des filières

Il est préconisé d'associer les acteurs des filières (coopératives, négoces, entreprises agroalimentaires, restauration collective…) dans la gouvernance des démarches, le déroulé des études et les actions mises en place. Les territoires d'intervention des acteurs des filières coïncident rarement avec les aires d'alimentation des captages (AAC). Il est alors souhaitable de travailler à une échelle différente de celle de l'AAC. Lorsqu'une filière concerne plusieurs captages, il est souhaitable que des échanges se mettent en place entre les acteurs de cette filière et les élus en charge des différentes démarches captages concernées. Le dialogue peut être soit initié par une collectivité (en charge de l'eau potable ou souhaitant s'investir sur l'alimentation, notamment dans le cadre des projets alimentaires territoriaux), soit par les services de l'État et de ses établissements publics. L'échelle départementale ou régionale peut également être pertinente, notamment pour les réflexions sur l'émergence d'une nouvelle filière.

Axe 3.3 : Mobiliser les acteurs institutionnels concernés par le développement économique

Il est important de **mobiliser les acteurs en charge du développement économique pour favoriser l'intégration des enjeux de protection de la ressource dans les stratégies de développement économique du territoire :**

- au niveau des régions : inclure la question des filières dans la stratégie régionale de mise en œuvre de la politique captages, en associant la région du point de vue de sa politique de développement économique ;
- au niveau de l'action des collectivités maîtres d'ouvrage sur les captages :
  - identifier les acteurs impliqués dans le développement économique sur le territoire, y compris les services de développement local des collectivités ;
  - échanger avec les acteurs impliqués dans le développement économique du territoire, présenter les enjeux pour l'AAC, voir s'il est possible d'identifier des actions à mettre en œuvre.

Il est recommandé de favoriser les synergies avec les autres démarches menées par les acteurs du territoire, notamment les projets alimentaires territoriaux (PAT) qui doivent également répondre aux enjeux de préservation de l'eau et des paysages (voir encart – focus sur les projets alimentaires territoriaux) et les plans climat-air-énergie territoriaux (PCAET).

Focus sur les projets alimentaires territoriaux

Les projets alimentaires territoriaux (PAT) participent au développement durable du territoire à travers une approche systémique de l'alimentation. Ils sont élaborés de manière participative à l'initiative des acteurs d'un territoire. Ils visent à donner un cadre stratégique et opérationnel à des actions partenariales répondant aux enjeux sociaux, environnementaux, économiques et de santé, et à avoir l'objectif de structuration de l'économie agricole et de mise en œuvre d'un système alimentaire territorial. Ils participent à la consolidation des filières territorialisées et au développement de la consommation de produits issus de circuits courts, en particulier relevant de la production biologique. L'alimentation devient alors un axe intégrateur et structurant de mise en cohérence des politiques sectorielles sur le territoire.

Qu'est-ce qu'un projet alimentaire territorial (PAT) ?

Prévus dans la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt du 13 octobre 2014 (Art. 39), les projets alimentaires territoriaux s'appuient sur un diagnostic partagé faisant un état des lieux de la production agricole et alimentaire locale, du besoin alimentaire du bassin de vie et identifient les atouts et contraintes socio-économiques et environnementales du territoire.

Un PAT constitue un ensemble d'initiatives locales, coordonnées dans le cadre d'une stratégie territoriale globale et transversale visant à développer un système alimentaire territorial et à structurer l'économie agroalimentaire par le rapprochement des acteurs impliqués et le développement d'une alimentation locale, durable et de qualité. Ces PAT ont vocation à terme à déboucher sur des systèmes alimentaires durables territorialisés.

Les actions du PAT doivent répondre aux objectifs du plan régional d'agriculture durable (PRAD) et du Programme national pour l'alimentation. Pour plus de cohérence et d'efficience, les actions doivent également s'articuler avec les autres outils de politique publique territoriale : schéma de cohérence territoriale (SCoT), agenda 21 local, contrat de bassin, programme régional de développement rural, charte des parcs naturels régionaux (PNR), contrat de ruralité, contrat de santé local, stratégie touristique, schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), etc.

Quels financements ?

Les projets alimentaires territoriaux peuvent mobiliser des fonds publics et privés. Ils peuvent également générer leurs propres ressources. Les sources de financement peuvent être : les appels à projets du Programme national pour l'alimentation, les crédits des collectivités, le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) et en particulier l'initiative Liaison entre action de développement de l'économie rurale (LEADER) ou encore le Fonds européen de développement régional (FEDER).

Des ressources sont disponibles sur le site internet du RnPAT : http://rnpat.fr/

Axe 3.4 : Promouvoir les actions pour le développement des filières

Pour développer des filières, de nombreuses actions sont envisageables et utiles à communiquer aux acteurs locaux, dont notamment :

- le travail autour du conseil agricole ;
- l'appui à l'intégration de critères environnementaux dans les cahiers des charges de ventes des productions par les acteurs des filières ;
- la réalisation d'études de faisabilité pour le développement de filières favorables à la protection de la ressource en eau ;
- l'accompagnement des projets de filières favorables à la protection de la ressource en eau via des appels à projet et des aides à l'investissement ;
- le développement de filières d'approvisionnement local via un marché public ;
- la promotion des signes de qualité et mentions valorisantes (Haute valeur environnementale – HVE) ;
- la mise en place d'une valorisation des démarches et productions (prix, label…).

Si les actions relatives au développement de filières offrent des perspectives intéressantes pour la combinaison des performances économiques et environnementales, une grande attention doit être apportée dans leur définition et leur mise en œuvre. Ainsi, les potentialités de développement de circuits courts et de proximité ou de filières d'approvisionnement local dépendent de l'existence d'un bassin de consommation peuplé à proximité. Les actions de développement de filières comportent par ailleurs des risques si les débouchés ne sont pas assurés. Les acteurs sont encouragés à identifier ces difficultés et risques et à en discuter afin de mettre en place des approches adaptées à leur territoire.

L'appui des services de l'État

Les services de l'État soutiendront le travail sur les filières agricoles et le développement économique, notamment en :

- communiquant aux collectivités pilotant les démarches AAC les informations sur les actions envisageables sur les filières ;
- accompagnant les collectivités pour l'identification des acteurs des filières intervenant sur l'AAC ;
- en fonction de la stratégie discutée avec la région, organisant, le cas échéant, des premiers échanges spécifiques avec les acteurs des filières, les collectivités compétentes sur le développement économique, et les collectivités pilotant les démarches AAC pour lancer une dynamique (présentation de la politique, éventuellement identification d'actions à mettre en œuvre), selon un périmètre à définir au cas par cas (au niveau régional ou départemental ou d'un regroupement d'AAC) ;
- s'assurant de l'intégration *in itinere* des objectifs gouvernementaux relatifs aux filières agricoles et forestières dans les démarches. À titre d'exemple, la feuille de route de la politique de l'alimentation issue des États généraux de l'alimentation inclut notamment les objectifs suivants :
  - mettre en œuvre les engagements environnementaux des plans de filières ;
  - promouvoir les signes de qualité et encourager la prise en compte des pratiques environnementales ;
  - encourager les initiatives locales innovantes ;
  - promouvoir les expérimentations sur les territoires des aires d'alimentation de captage ;
  - prendre en compte des aspects environnementaux dans les projets alimentaires territoriaux ;
  - porter d'ici 2022 à 50 % la part des produits durables dans la restauration collective (signes de qualité dont bio, respect de pratiques environnementales vertueuses) ;
  - promouvoir la diffusion des bonnes pratiques locales avec des plateformes d'information ;
  - faciliter le développement des filières locales par la simplification de la logistique ;
  - mobiliser la recherche publique en priorité sur la transformation des systèmes agricoles vers l'agroécologie et les alternatives aux produits phytosanitaires, l'alimentation humaine, la bioéconomie durable, le numérique et les données ;
  - mettre en œuvre le volet agricole de la feuille de route sur l'économie circulaire et le plan d'action sur la bioéconomie.

Ressources bibliographiques

- *« Prise en compte des enjeux économiques des filières agricoles dans les actions de protection des captages d'eau potable contre les pollutions diffuses »*, Lisa Chenerie, 2018 : https://aires-captages.fr/connaissances-et-outils/documents/prise-en-compte-des-enjeux-%C3%A9conomiques-des-fili%C3%A8res-agricoles-dans
- *« Filières agricoles : les comprendre pour mieux les mobiliser autour des enjeux de l'eau - Guide à destination des collectivités gestionnaires de captages »*, FNCCR, septembre 2018 : http://www.fnccr.asso.fr/article/filieres-agricoles-les-comprendre-pour-mieux-les-mobiliser/
- *« Développement économique territorial : comment les collectivités locales peuvent-elles favoriser des filières agricoles durables ? »*, réseau national FNAB des sites pilotes eau & bio, 2018 : https://territoiresbio.fr/wp-content/uploads/2021/03/DevEco-territorial-et-AB-doc-FNAB-2018.pdf
- *« Prendre en compte les enjeux économiques des exploitations agricoles dans les démarches de protection des captages »*, guide rédigé par le ministère en charge de l'Agriculture en 2019 : https://aires-captages.fr/sites/default/files/document-sandre/rapport_-_economie_exploitations_agricoles_captages_adele_guen_vf.pdf
- *« Co-construire votre projet territorial – repères et points de vigilance »*, réseau national des PAT (RnPAT), 2018 : https://rnpat.fr//wp-content/uploads/2018/07/rnpat11-reperes-vigilances-juil-2018.pdf
- *« L'ingénierie financière des PAT »*, réseau national des PAT (RnPAT) 2018 : rnpat.fr/wp-content/uploads/2018/09/rnpat11-guidefinpat-2018.pdf
- *« Guide pratique : favoriser l'approvisionnement local et de qualité en restauration collective »*, ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, 2014 : https://agriculture.gouv.fr/sites/minagri/files/1506-al-gui-restaucoll-bd_0.pdf

Fiche n°4

Efficacité des plans d'action

Un plan d'action efficace nécessite, au préalable, un diagnostic complet et la définition d'objectifs concertés et réalistes afin de définir les actions à mettre en œuvre pour restaurer la qualité de l'eau (cf. fiches n° 1 et 2 « gouvernance et projet territorial » et « sciences humaines et sociales »).

En complément, le suivi et l'évaluation des plans d'action sont nécessaires pour s'assurer de l'efficacité des démarches et permettre d'adapter ou de réorienter les actions en cours d'exécution du plan ou à l'issue de celui-ci. En effet, à toutes les étapes de la démarche de protection, il est nécessaire de se questionner sur l'avancée et la pertinence des actions pour pouvoir apprécier leur mise en œuvre.

Le suivi de la mise en œuvre du plan d'action doit reposer sur la mise en place d'indicateurs qui permettent d'alimenter la réflexion et interrogent la mise en œuvre (moyen) et la stratégie suivie pour l'atteinte des objectifs environnementaux (résultat).

L'évaluation des plans d'action doit permettre d'animer la réflexion sur la dynamique et la pertinence du plan d'action. Il s'agit d'un outil de réflexion mais aussi de sensibilisation et d'aide à la décision.

Le schéma ci-après souligne l'importance des indicateurs dans la démarche et synthétise comment le suivi et l'évaluation s'intègrent dans les démarches de protection des captages.

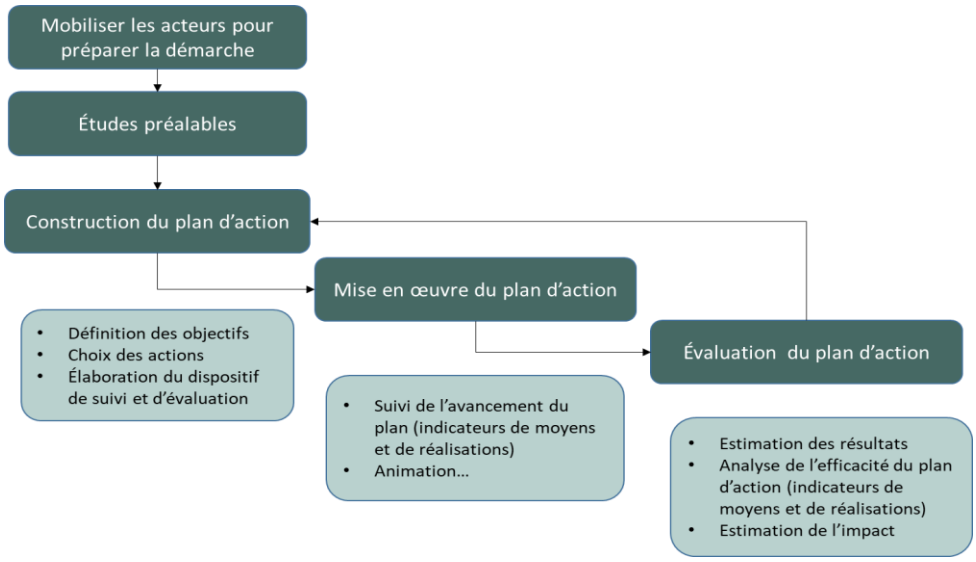

Figure 1 : Adapté de « Étapes d'une démarche territoriale appliquée à la préservation de la qualité de l'eau »

Axe 4.1 : Améliorer la qualité des plans d'action

La démarche de protection des captages contre les pollutions diffuses doit s'intéresser à toutes les sources de pollution des captages y compris les sources non agricoles lorsque les substances concernées dégradent la qualité de l'eau. Ainsi, **dans les études préalables, il convient également de diagnostiquer les pressions non agricoles** (sauf s'il est manifeste que les sources potentielles de pollutions non agricoles sont très limitées). Au regard des résultats de ces diagnostics, il faudra donc également inclure des actions sur les pollutions non agricoles dans le plan d'action. Pour autant, il pourra être rappelé que les études disponibles montrent en général une nette prépondérance des sources de contamination agricoles pour les nitrates et pesticides : **c'est donc un investissement proportionné sur les pollutions non agricoles qui sera recherché.**

Il est important de prévoir dès la conception du plan d'action un dispositif de suivi et un dispositif d'évaluation. Il est recommandé d'apporter la plus grande attention à ces deux composantes des démarches (cf. axe 4.2).

Focus sur la construction du plan d'action

- **état initial à dresser :** le plan d'action doit définir l'état initial de la situation, qui permet de déterminer les actions et mesurer les progrès tout au long de la démarche (cf. focus diagnostics) ;
- **définition d'objectifs clairs, partagés, temporalisés et suivis :** il est important de fixer lors de la démarche des objectifs clairs et partagés pour le plan d'action (objectifs de moyens et de résultats) assortis de délais de mise en œuvre pour les actions et d'identifier qui fait quoi dans la mise en œuvre du plan d'action. Des indicateurs de suivi devront également être définis ;
- **définition et priorisation des actions :** les actions sont à définir et prioriser dans le plan d'action. Sur certains sujets devant faire l'objet de réflexions complémentaires, il pourra être décidé localement de s'en tenir à une description du thème de travail et de l'objectif visé, ce thème étant à décliner en actions opérationnelles par la suite ;
- **des actions pour la transition agroécologique :** les plans d'action devront inclure des actions visant à la transition des systèmes de production agricoles vers des systèmes agroécologiques, au minimum compatibles avec les enjeux de protection de la ressource en eau. Une haute priorité sera donnée à ces actions, en termes de moyens, et des indicateurs et objectifs spécifiques à cette transition seront inclus dans le plan d'action, compte tenu des conditions locales (contexte pédo-climatique, systèmes agricoles en place et dynamiques d'évolution, etc.). La transition visera prioritairement le développement de systèmes à bas niveaux d'intrants en produits phytosanitaires et à bas risques de fuite d'azote. Un volet du plan d'action

pourrait porter en particulier sur le développement de l'agriculture biologique. Ce volet s'appuiera utilement sur une analyse du potentiel de développement de l'agriculture biologique (en s'appuyant par exemple sur la grille d'analyse développée par la FNAB) ;

- **cohérence des prescriptions aux agriculteurs :** il est recommandé d'identifier sur un captage l'ensemble des prescripteurs intervenant auprès des agriculteurs (chambre d'agriculture, coopératives, etc.) en vue de les informer et les associer à la démarche en tant qu'acteurs, dans l'optique d'aller vers une cohérence des prescriptions sur le territoire. Par exemple, une charte commune peut être élaborée et signée par les prescripteurs pour garantir la cohérence des prescriptions apportées ou des groupes de travail mis en place entre prescripteurs sur la protection des captages.

La qualité du plan d'action dépend évidemment des études préalables. Ces études vont permettent d'orienter les actions du plan par des diagnostics qui permettront d'identifier l'origine des pollutions, de préciser les enjeux historiques, économiques et sociaux du territoire où les actions sont à mettre en place. Il est essentiel que ces diagnostics préalables soient adaptés et partagés avec l'ensemble des acteurs concernés et intéressés.

Focus sur les diagnostics préalables

- **les diagnostics des pressions agricoles, utilisation du diagnostic territorial des pressions et émissions agricoles (DTPEA) :** un guide méthodologique est paru fin 2016 sur le DTPEA ; il est recommandé de s'appuyer sur cette méthode pour la conduite des diagnostics de pressions agricoles ;
- **intégration du volet SHS et d'une analyse des dynamiques agricoles :** il est conseillé d'intégrer dans les études préalables un volet sciences humaines et sociales (SHS) et une analyse des dynamiques agricoles. Ces analyses peuvent faire l'objet d'un diagnostic spécifique, mais peuvent également être intégrées dans le diagnostic agricole (cf. fiches n°2 et 3 « SHS » et « filières et le développement économique ») ;
- **implication dès que possible des acteurs du territoire :** il est recommandé d'intégrer les acteurs du territoire dès la phase de diagnostic pour partager l'état de la ressource, la méthodologie et les résultats des études, puis dans le processus d'élaboration du plan d'action (cf. fiche n°1 « gouvernance et projet territorial »).

Axe 4.2 : Suivre et évaluer les plans d'action

Le suivi des plans d'action doit reposer sur des informations structurées, des données robustes et des indicateurs pertinents. Il convient de prioriser les indicateurs demandés pour limiter la quantité d'informations à renseigner tout en s'assurant d'une qualité suffisante pour que ces indicateurs soient maintenus dans le temps. Ces indicateurs doivent permettre d'alimenter la réflexion et interroger sur l'atteinte des objectifs (de moyen, de résultat).

Focus sur les modalités de suivi et d'évaluation des plans d'action

- **au lancement de la démarche de protection :** appréciation *ex-ante* des impacts attendus du plan d'action par une tierce partie indépendante. Cette appréciation peut être qualitative ou quantitative. Différentes dimensions seront à évaluer, dont notamment : pression des pollutions, effet attendu des actions sur la qualité de l'eau, mobilisation des acteurs. Cette évaluation *ex-ante* sera présentée et discutée en COPIL. Les modalités de suivi et d'évaluation doivent être discutées et validées par le COPIL avant le lancement du plan d'action. Le choix et la définition des indicateurs de suivi doivent prendre en compte les modalités de suivi annuel (temps et fréquence des mesures, moyens humains et financiers à disposition, temps nécessaire à leur quantification, etc.).
- **lors de l'élaboration du plan d'action :** dans le cadre de l'élaboration d'une stratégie d'action sur le long terme, les objectifs peuvent logiquement être fixés sur des durées allant au-delà de 3 à 5 ans en prévoyant des objectifs intermédiaires. En ce qui concerne les objectifs de résultats sur la qualité de l'eau, il convient de ne pas oublier que le temps de réponse du milieu peut être long, il est donc important de prévoir en complément d'autres types d'indicateurs sur lesquels peut se baser l'évaluation du plan d'action.
- **au cours du plan :** suivi régulier du plan d'action sur la base d'indicateurs de suivi (mobilisation des acteurs concernés, indicateurs de réalisation des actions, moyens mis en œuvre, etc.).
- **nécessité de réaliser des évaluations formalisées du plan d'action**, au minimum lorsqu'il arrive à son terme ; il peut être utile également de réaliser des évaluations à mi-parcours, notamment si le plan d'action est mis en œuvre sur 5 ans ou plus. Une évaluation approfondie ou bilan évaluatif est particulièrement utile pour analyser ce qui s'est passé et réfléchir aux adaptations à apporter au plan d'action. Cette évaluation doit être réfléchie lors de la construction du plan d'action, notamment sur la question des données utilisées (disponibilité, facilité d'accès…) et des outils à utiliser pour la mener. Il peut aussi être utile d'externaliser cette évaluation en passant par exemple par un bureau d'études spécialisé.

- **le suivi et l'évaluation peuvent amener à ajuster des actions,** s'il est constaté par exemple qu'une action telle qu'elle était envisagée initialement ne fonctionne pas. Les ajustements peuvent être apportés en cours de mise en œuvre du plan d'action, pourvu qu'ils soient discutés et validés avec les acteurs locaux. Une révision en profondeur du plan d'action nécessitera un processus plus long et formalisé.
- **un travail sera réalisé pour accompagner les acteurs** dans le processus d'évaluation par la mise à disposition de méthodologies. Remarque : le guide méthodologique sur les bilans évaluatifs des plans d'action territoriaux en Loire-Bretagne est une bonne base de départ pour réfléchir au suivi des démarches.

Au niveau national, un travail a été réalisé pour proposer des indicateurs permettant de faire le bilan de la politique de protection des captages en :

- caractérisant la démarche et la mise en œuvre des mesures de protection ;
- identifiant l'impact de ces mesures sur l'évolution des pratiques agricoles et sur la qualité de l'eau.

Ce bilan a vocation à être réalisé tous les ans et présenté par l'État. Les indicateurs proposés au niveau national sont présentés dans l'encart.

L'appui des services de l'État

Les services apportent leur expertise tout au long de la démarche et en particulier lors de la construction, du suivi et de l'évaluation des plans d'action. Les services seront attentifs à ce qu'un dispositif de suivi et un dispositif d'évaluation des plans d'action soient prévus et mis en œuvre.

Les services de l'État doivent assurer un suivi global de l'action (moins détaillé que ce que peut faire le maître d'ouvrage) en mettant en avant les données à sa disposition et qui peuvent être complémentaires. Les services doivent renseigner l'avancée des démarches de protection dans l'application SOG au moins deux fois par an.

Ressources bibliographiques

- *Guide pratique d'aide à la réalisation du diagnostic territorial des pressions et émissions agricoles (DTPEA),* Jean-Baptiste Soizic, Laurence Guichard, Raymond Reau, 2016 : https://www6.versailles-grignon.inrae.fr/agronomie/Productions/Outils-et-modeles/Diagnostic-Territorial-Pressions-et-Emissions-Agricoles
- *Guide méthodologique sur les bilans évaluatifs des plans d'action territoriaux en Loire-Bretagne* : https://agence.eau-loire-bretagne.fr/files/live/sites/agence/files/Publications/guide_eval-CT-poll-diff.pdf
- *Grille d'analyse développée par la FNAB :* https://www.fnab.org/images/files/Se%20former%20s%20%27informer/Nos%20publications/guide%20d%27analyse%20des%20territoires%20avril%202010-vf_bd.pdf
- *Méthode du cadre logique, agence suédoise de coopération internationale au développement,* janvier 2003 : http://www.coopdec.org/UPLOAD/mediaRubrique/file/363_ASDI_La_Methode_du_cadre_logique.pdf

ENCART :
liste des indicateurs utilisés pour le bilan national de la politique de protection des captages prioritaires

1. Les démarches de protection

Thème de l'indicateur	Libellé	Source
Existence de plans d'action	Nombre de captages prioritaires disposant d'un plan d'action	Outil de suivi national : SOG
	Si pas de plan, points de blocage à la démarche de protection	
Gouvernance mise en œuvre localement	Nombre de captages pour lesquels le comité de pilotage se réunit sous la présidence d'un(e) élu(e) en charge de l'eau potable (maire, adjoint…)	
	Nombre de captages pour lesquels le comité de pilotage s'est réuni au moins une fois dans l'année écoulée	
	Nombre de captages pour lesquels une cellule d'animation est active	
	Nombre de captages dont le comité de pilotage associe des représentants : ▪ du monde agricole ; ▪ des associations de consommateurs/usagers de l'eau ou des associations de protection de la nature.	
Contenu des plans d'action	Nombre de captages pour lesquels des objectifs chiffrés sur la qualité de l'eau de la ressource sont fixés dans le plan d'action	
	(Si oui) nombre de captages pour lesquels ces objectifs sont plus ambitieux que les valeurs réglementaires	
	Nombre de captages pour lesquels des objectifs chiffrés en matière d'évolution des pratiques sont fixés dans le plan d'action	
	Nombre de captages avec une surveillance supplémentaire réalisée sur la qualité de l'eau de la ressource (au-delà de la surveillance réalisée jusqu'alors par la personne responsable de la production/distribution de l'eau au titre de l'article R. 1321-23 du Code de la santé publique)	
Dynamiques locales	Nombre de captages bénéficiant d'un engagement formalisé	
	Nombre de captages sur lesquels il existe des collectifs d'agriculteurs engagés pour la transition écologique (fermes DEPHY, GIEE, groupes 30 000…)	
Action réglementaire	Nombre de captages bénéficiant d'un arrêté définissant le programme d'action découlant du dispositif « zone soumise à contraintes environnementales »	
	Nombre de captages bénéficiant d'un arrêté définissant le programme d'action découlant du dispositif « zone soumise à contraintes environnementales » dont les mesures sont rendues en tout ou partie obligatoires	
Evaluation des plans d'action	Nombre de captages dont le plan d'action arrivant à son terme a fait l'objet d'une évaluation	
	Nombre de captages pour lesquels suite à l'évaluation : le plan d'action est reconduit à l'identique/reconduit–renforcé / reconduit–allégé / pas de nouveau plan d'action	
Moyens financiers mobilisés	Montants financiers engagés par les agences et offices de l'eau sur les captages prioritaires identifiés dans les SDAGE	Données transmises par les agences et offices de l'eau

2. Les résultats obtenus

Thème de l'indicateur	Libellé	Source
Évolution des pratiques agricoles	Surface ayant fait l'objet d'aides (MAEC, bio) dans les aires d'alimentation des captages prioritaires	Observatoire de développement rural et base de données nationales sur les AAC
	Surface couverte par des pratiques favorables à l'environnement (agriculture biologique, prairies et le pourcentage de la surface agricole utile concernée)	
Les impacts sur la qualité de l'eau	Évaluation de la qualité de l'eau des captages prioritaires (nitrates et pesticides) : ▪ synthèse des problématiques de qualité des captages prioritaires ; ▪ concentration moyenne en nitrate dans les eaux souterraines des captages prioritaires ; ▪ évolution des teneurs en nitrates dans les eaux souterraines des captages prioritaires ; ▪ évolution des concentrations totales en substances pesticides dans les eaux souterraines des captages prioritaires ; ▪ nombre de substances en dépassement de la norme en pesticides dans les eaux souterraines des captages prioritaires.	Indicateurs proposés par le service de la donnée et des études statistiques du ministère de la Transition écologique

5

Fiche n°5

Grandes aires d'alimentation de captages

Si la taille médiane des aires d'alimentation de captages (AAC) est proche de 1 500 ha, il y a une très grande variabilité dans les tailles d'AAC, de quelques dizaines d'hectares à des centaines de milliers d'hectares. La répartition des AAC des captages prioritaires par groupe de taille est la suivante (donnée connue sur 680 captages – données SOG) :

- 45 % ont une AAC inférieure à 1 000 ha représentant 2 % de la surface totale des AAC ;
- 33 % entre 1 000 et 5 000 ha représentant 8 % de la surface totale des AAC ;
- 16 % entre 5 000 et 20 000 ha représentant 17 % de la surface totale des AAC ;
- 3 % entre 20 000 et 50 0000 ha (correspondant à 22 captages, dont deux tiers en eau souterraine et un tiers en eau superficielle) représentant 11 % de la surface totale des AAC ;
- 1 % entre 50 0000 et 100 000 ha (correspondant à 9 captages, dont un tiers en eau souterraine et deux tiers en eau superficielle) représentant 11 % de la surface totale des AAC ;
- 2 % ont une AAC supérieure à 100 000 ha (correspondant à 11 captages, pour moitié en eau souterraine, et pour moitié en eau superficielle) représentant 51 % de la surface totale des AAC.

À partir de ces données, la définition suivante des grandes AAC est proposée : il s'agit d'AAC de plusieurs dizaines de milliers d'hectares (plus de 20 000 hectares). Il est à noter que les grandes AAC concernent à la fois des captages en eau souterraine et des captages en eau superficielle.

Travailler sur des grandes AAC implique une multitude d'acteurs et notamment pose la question des structures porteuses des démarches de protection. Des préconisations spécifiques sont faites et doivent être mises en œuvre pour la conduite des démarches dans ces grandes AAC.

Axe 5.1 : Tenir compte des spécificités des grandes AAC dans la gouvernance de la démarche

Dès lors que la délimitation de l'AAC est achevée et qu'elle répond à la définition d'une grande AAC, **certaines questions doivent être abordées avec l'ensemble des collectivités et de leurs groupements concernés sur le territoire.** En fonction de la configuration de l'AAC, pourront être associés les régions, les départements, les EPTB (établissement public territorial de bassin)…

Lorsqu'un SAGE (schéma d'aménagement ou de gestion des eaux) est élaboré ou en cours d'élaboration sur le territoire, la structure porteuse du SAGE pourra utilement être associée aux réflexions.

Focus sur les questions à se poser pour la mise en œuvre de la gouvernance

- **quelle structure est maître d'ouvrage ? Il ne s'agit pas forcément de la collectivité en charge de l'alimentation en eau potable. Le maître d'ouvrage peut être aussi, selon les cas, une structure départementale, un EPTB, etc. (cf. fiche A « mobilisation des acteurs ») ;**
- **quels partenariats peuvent être mis en place entre les collectivités présentes sur l'AAC (collaboration, mutualisation de moyens…) ?**
- **quelles sont les autres démarches de planification ou de développement territorial en place (SAGE, PAEC…) ?**

Axe 5.2 : Tenir compte des spécificités des grandes AAC dans les diagnostics préalables

Les différents diagnostics sont décrits dans la fiche n°4 « efficacité des plans d'action ». Le présent paragraphe n'aborde que la spécificité des grandes AAC.

Pour le diagnostic territorial des pressions et des émissions agricoles (DTPEA), il est recommandé, dans un premier temps, d'exploiter les bases de données existantes et mobiliser des avis d'experts locaux.

Des diagnostics individuels d'exploitation pourront être réalisés, en fonction des moyens disponibles, selon une stratégie d'échantillonnage.

Axe 5.3 : Tenir compte des spécificités des grandes AAC dans la stratégie d'action

À l'issue des études conduites, le comité de pilotage devra s'interroger sur la stratégie à mettre en œuvre sur l'AAC, et notamment :

- **aux types d'actions déployées,** qui peuvent être par exemple : accompagnement de groupes d'agriculteurs en place, travail autour du conseil agricole, travail sur les filières, travail sur le lien urbain / rural, mise en place d'un accompagnement individuel dans certaines zones ou sur certaines thématiques, etc. ;
- **au ciblage éventuel des actions** sur certains sous-territoires, en fonction de données pédologiques et hydrogéologiques, de la typologie de l'agriculture, du découpage administratif de données sur la qualité de l'eau en différents points du territoire si elles permettent d'identifier des secteurs plus contaminés, etc. ;
- au choix, en fonction des données disponibles et de la connaissance du fonctionnement de l'AAC, de **poursuivre par des études de modélisation pour appuyer la prise de décision** sur les actions à mettre en œuvre. Des études sont disponibles pour cibler les actions à porter pour reconquérir la ressource, et notamment une méthode développée par le Cerema pour préciser où porter ces actions en identifiant les parcelles contribuant à l'alimentation des captages d'adduction en eau potable.

L'appui des services de l'État

La mise en œuvre de plans d'action sur les grandes aires d'alimentation nécessite l'implication de nombreux acteurs (parfois même sur plusieurs départements, voire sur plusieurs régions). Un travail d'accompagnement spécifique pourra être mis en œuvre sur ces territoires (au-delà de ce qui est mis en œuvre sur l'ensemble des captages prioritaires) pour accompagner les réflexions initiales et favoriser la mise en place du dialogue entre les différentes collectivités et institutions.

Ressources bibliographiques

- *« Méthode pour identifier les parcelles contribuant à l'alimentation des captages d'adduction en eau potable : application à la reconquête des captages prioritaires d'eau souterraine soumis à une pollution en nitrates »*, Vernay L, Attard G, Eisenlohr L, *et al*, AERMC, Cerema, 2019 : https://aires-captages.fr/sites/default/files/document-sandre/notice_methode_aac_14_01_2019_vf.pdf

6

Fiche n°6
Outils financiers

La mise en œuvre d'actions pérennes en faveur de la reconquête de la qualité de l'eau doit permettre d'établir une stratégie gagnant-gagnant c'est-à-dire mettre en place des actions efficaces sur la qualité de l'eau et rentables pour les acteurs. À cette fin, des financements peuvent être mobilisés pour accompagner les exploitants agricoles et les acteurs de la filière : les programmes de développement rural régionaux (PDRR), programmes d'intervention des agences de l'eau, déclinaison régionale du plan Écophyto... La réflexion sur la mobilisation des outils financiers est une étape clé. Elle doit conduire à s'approprier les dispositifs existants et à permettre leur utilisation optimale pour la mise en œuvre des plans d'action.

Axe 6.1 : Mobiliser les outils financiers existants

Il existe des aides financières à l'élaboration et à la mise en œuvre des plans d'action. **Les principaux programmes de financement sont les programmes d'intervention des agences de l'eau et les programmes de développement rural régionaux (PDRR).** Ces programmes permettent par exemple de financer auprès de différents types d'acteurs (collectivités, agriculteurs, chambres d'agriculture) la réalisation d'études, l'animation des démarches, des investissements matériels, la transition vers une agriculture plus respectueuse de l'environnement (conversion en bio, implantation et maintien de prairies, etc.).

La collectivité peut également, en application de l'article R. 1395G du Code général des impôts, exonérer de taxes sur le foncier non bâti (TFNB), pendant une durée de cinq ans, les parcelles en agriculture biologique.

La réflexion sur le financement doit favoriser la rentabilité économique des actions de protection des captages, sans perdre de vue l'objectif de protection de la ressource en eau. Cette réflexion doit privilégier la reconception des systèmes d'exploitation.

Focus sur les aides attribuées au secteur agricole

Le panorama suivant n'est pas exhaustif, mais il identifie les principaux types d'aides existants et illustre les mesures susceptibles d'être mobilisées pour la protection de la ressource en eau des captages.

Aujourd'hui, les aides publiques en faveur des agriculteurs et des filières agricoles (hors les aides découplées et couplées du 1er pilier de la PAC) permettent en particulier de financer :

- l'investissement dans les exploitations (modernisation des outils de production en mettant l'accent sur les investissements combinant performances environnementale et économique), essentiellement avec le plan de compétitivité et d'adaptation des exploitations agricoles bénéficiant aussi bien aux secteurs animal (construction et aménagement de bâtiments d'élevage ou de stockage de fourrage) que végétal (matériel de désherbage, investissements dans les serres…) ;
- le développement et l'aide aux filières (études, outils de tri ou de transformation, stations de semences…) ;
- la prise en charge de surcoûts et manques à gagner liés à l'adoption ou au maintien de pratiques reconnues pour leur effet environnemental via des mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC) et des aides à l'agriculture biologique (conversion et maintien) : engagements sur des surfaces ciblées (MAEC localisées sur sites Natura 2000, zones d'érosion ou périmètres de captage) ou à l'échelle de l'ensemble de l'exploitation (MAEC systèmes, aides à la conversion en agriculture biologique) ;
- l'accompagnement au changement de pratiques par une prise en charge partielle des coûts liés au recours à du conseil individuel ou collectif, à la réalisation d'études…). Cet accompagnement prend notamment la forme de soutien à des projets collectifs innovants (groupes Écophyto 30 000, groupements d'intérêt économique et environnemental ou GIEE, groupes opérationnels du PEI, groupes DEPHY Ferme…).

Ces financements proviennent d'origines diverses : FEADER au travers des programmes de développement rural (PDR), outil du deuxième pilier de la PAC dont les régions sont autorités de gestion, ministère en charge de l'Agriculture, collectivités, agences de l'eau (le cas échéant via les contrats territoriaux de bassins versants, qui prévoient des actions ciblées sur les AAC), crédits de la RPD au travers du programme Écophyto, fonds Avenir Bio, CASDAR, etc. Pour la plupart, ils sont mis en œuvre au travers d'appels à projets lancés par leurs financeurs.

Plus d'informations sur les mesures relevant de la PAC au lien suivant : https://agriculture.gouv.fr/cap-sur-la-pac-2015-2020-0

Comme pour toutes les aides aux entreprises dans l'Union européenne, il existe un cadrage réglementaire des aides publiques aux entreprises des secteurs agricole et forestier.

La légalité de ces aides est assurée via leur inscription dans le PDR ou par leur rattachement à des régimes d'aides d'État, qui ont été préalablement notifiés auprès de la Commission européenne ou exemptés de notification. Ils sont accessibles sur le site du ministère en charge de l'Agriculture. https://agriculture.gouv.fr/regimes-daides-detat-regimes-en-vigueur-et-projets-de-notification-ou-dinformation-la-commission.

Une attention particulière pourra être portée sur les modes de financements innovants ou actuellement peu mobilisés comme les paiements pour services environnementaux, les paiements pour mise sous contrainte environnementale.

Focus sur les paiements pour services environnementaux (PSE)

Les paiements pour services environnementaux (PSE) en agriculture rémunèrent les agriculteurs pour des actions qui contribuent à restaurer ou maintenir des fonctions des écosystèmes, dont la société tire des avantages (les biens et services écosystémiques).
Une étude a été commanditée par le ministère en charge de l'Agriculture afin de recenser les PSE existants et proposer, sur la base d'études de cas, des recommandations pour les acteurs privés, les collectivités et les services de l'État.

En parallèle, plusieurs initiatives émergent :

- **l'une concerne un dispositif d'aide expérimental de paiements pour services environnementaux aux agriculteurs. Les agences de l'eau et offices de l'eau appuient ces démarches de rémunération des pratiques agricoles préservant l'environnement pour un montant de 150 M€, prévu par l'action 24 du plan Biodiversité, contribuant ainsi à la transition vers l'agroécologie. Les territoires expérimentaux comprendront des aires d'alimentation de captages ;**
- **l'autre concerne un dispositif géré par Eau de Paris, qui vise à répondre à des enjeux spécifiques liés à la protection des aires d'alimentation des captages exploités par cet organisme.**

D'autres acteurs (et notamment les régions) peuvent proposer des appels à projets pour la mise en œuvre de paiements pour services environnementaux (PSE).

Focus sur les paiements pour mise sous contrainte environnementale

L'article 30 du Règlement (UE) n°1305/2013 prévoit un « paiement pour mise sous contrainte environnementale » visant à indemniser les coûts supplémentaires et pertes de revenu subis par un exploitant dès lors que certaines pratiques agricoles lui sont imposées en raison de la mise en œuvre des directives habitat et oiseaux (92/43/CEE, 2009/147/CE) d'une part et cadre sur l'eau (2000/60/CE) d'autre part.

En France, cette possibilité s'est traduite par le dispositif des indemnités compensatoires de contraintes environnementales (ICCE) (décret n°2007-882 du 14 mai 2007 relatif à certaines zones soumises à contraintes environnementales et décret n°2008-453 du 14 mai 2008 relatif à l'indemnité compensatoire de contraintes environnementales).

Le dispositif a été inscrit dans le document de cadrage national en tant que mesure 12 des PDRR. Ce paiement prend alors le relais des engagements agro-environnementaux, à cahiers des charges identiques, mais à niveau d'indemnisation parfois inférieur. Ce paiement est dégressif au cours du temps, en fonction de la difficulté de mise en œuvre des nouvelles pratiques. Le montant de l'aide est différent selon que le bénéficiaire était déjà engagé lors de la phase volontaire, afin d'inciter les exploitants à s'engager au plus tôt dans la mise en œuvre des actions.

Au niveau national, la Guadeloupe est la seule région à avoir ouvert cette mesure dans son PDR. À ce jour, aucun paiement n'a été effectué au titre de cette mesure, et seulement quelques dossiers ont été identifiés. Le contenu des cahiers des charges correspond strictement au contenu des mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC) ouvertes dans cette région. Sur le plan instrumental, la mesure 12 est gérée selon les mêmes modalités qu'une MAEC.

Axe 6.2 : Favoriser la rentabilité économique des actions de protection des captages

Il est important de réfléchir à des solutions gagnant-gagnant, c'est-à-dire à la mise en place d'actions qui sont efficaces sur la qualité de l'eau et rentables économiquement pour les agriculteurs. Pour cela, **il est recommandé d'encourager le travail sur le développement économique avec les acteurs des filières** (cf. fiche n°4 « filières et développement économique »).

L'appui des services de l'État

Dans le cadre de la stratégie régionale, une synthèse des dispositifs d'aides existants peut être élaborée avec les différents financeurs présents et portée à la connaissance des animateurs captages. Des outils de communication sur ces différents dispositifs pourront également être élaborés à l'attention des animateurs captages.

Ressources bibliographiques

- *« Le FEADER en 20 fiches : la mise en œuvre de la politique de développement rural 2014-2020 en France »*, Régions de France, 2016 : https://www.reseaurural.fr/les-20-fiches-mesures-du-feader
- *« Favoriser le déploiement des paiements pour services environnementaux (PSE) en agriculture »*, Oréade-Brèche, L. Duval, Vertigo Lab, Inra, décembre 2019 (étude commanditée par le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation : https://agriculture.gouv.fr/les-paiements-pour-services-environnementaux-en-agriculture

7

Fiche n°7
Outils fonciers

Les outils fonciers constituent une possibilité d'intervention pour atteindre les objectifs de protection des captages. La maîtrise foncière (acquisition et maîtrise d'usage) permet en effet, dans une dynamique de gestion intégrée construite à l'échelle du territoire, d'agir de façon pérenne sur les usages des sols pour qu'ils soient compatibles avec la préservation de la ressource en eau et la reconquête de sa qualité. Il existe différents outils fonciers, avec des objectifs, des actions d'intervention et des acteurs impliqués très différents. Il convient donc de bien les distinguer pour agir en fonction des besoins identifiés sur le territoire et de bien articuler les actions de maîtrise des acquisitions et celles de maîtrise des usages.

Axe 7.1 : Instaurer une gouvernance foncière locale

Le foncier agricole est un sujet sensible, dans la mesure où il a vocation à influer sur la relation entre le propriétaire et l'usager du foncier (locataire, fermier, etc.). Il fait également intervenir de nombreux acteurs et bénéficie d'un encadrement législatif et réglementaire important et complexe qui nécessite la prise en compte de différents objectifs et une coordination des actions.

Pour favoriser une mobilisation de ces outils en tenant compte des attentes des différents acteurs, **il est souhaitable d'instaurer une gouvernance foncière, en lien avec la gouvernance générale mise en œuvre sur l'aire d'alimentation du captage.** La réflexion peut se formaliser par une stratégie foncière.

L'action d'une collectivité sur le foncier nécessite en effet, au préalable, de s'interroger :

- sur les usages que l'on souhaite voir se développer (notamment sur les pratiques agricoles favorables à la qualité de l'eau) ;
- sur les outils fonciers à mobiliser pour atteindre ces objectifs ;
- sur les opportunités d'intervenir sur le foncier (une veille foncière peut être utile à cet effet).

Les SAFER (cf. fiche A : « mobilisation des acteurs ») sont des acteurs essentiels à mobiliser dans l'élaboration de ces stratégies.

Le Focus sur les modalités de gouvernance foncière

En termes de gouvernance foncière locale, il est fortement recommandé :

- d'impliquer très en amont les acteurs, d'associer la profession agricole, d'explorer le développement de liens avec les acteurs gestionnaires de l'espace rural et urbain (par exemple l'établissement public foncier (EPF), la société d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER), l'association « Terre de liens », le conseil départemental, le conservatoire du littoral et des rivages lacustres, les conservatoires d'espaces naturels, les syndicats de propriétaires, les autres utilisateurs des terres comme les chasseurs…) et d'assurer le relais des territoires au sein des instances en charge des propositions en matière de maîtrise foncière aux échelles départementale et régionale (commission départementale d'orientation agricole (CDOA), commission départementale de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF) et de l'information des institutions décisionnelles (départements, EPF, régions, SAFER) ;
- de dialoguer avec les acteurs locaux sur l'approche envisagée. L'objectif du dialogue est notamment d'écouter les attentes et préoccupations des acteurs, de construire avec eux l'approche à mettre en œuvre et, si nécessaire, de donner des garanties sur le cadre d'action ;
- d'affirmer le principe de conserver, dans la mesure du possible, une activité agricole sur les parcelles concernées par une action foncière ;
- d'organiser une gouvernance foncière, intégrée à la gouvernance générale « captages », ayant pour objectif de définir et mettre en œuvre les actions foncières définies dans le plan d'action permettant d'adapter les pratiques en cours sur le foncier pour préserver la ressource en eau. Elle s'appuie sur un échange, plus ou moins formalisé, entre les différents acteurs concernés (dialogue, animation, cellule foncière, convention, sous-comités de pilotage du plan d'action, charte de gouvernance locale – cf. fiche n°1 « gouvernance et projet territorial »).

Axe 7.2 : Mobiliser les outils fonciers

Dans le cadre de la gouvernance foncière, **la réflexion doit s'engager sur la mobilisation des différents outils existants, au regard des objectifs poursuivis et des opportunités** (mutations, souhaits des propriétaires et exploitants).

L'acquisition foncière nécessite notamment une réflexion préalable sur l'usage ultérieur des terrains concernés (notamment sur les pratiques agricoles favorables à la qualité de l'eau). Outre le coût d'achat des terres, des coûts inhérents à la gestion des terres peuvent s'avérer nécessaires (gestion et renouvellement des baux, aménagements spécifiques…).

Ces outils fonciers sont complémentaires et de quatre types :

- **outils de connaissance du foncier :** ils permettent de connaître les usages du foncier et aident à la définition d'actions permettant d'adapter les pratiques en faveur de la protection de la ressource en eau, en évitant notamment l'acquisition foncière ;
- **outils permettant une adaptation des pratiques** en cours sur le foncier afin qu'elles deviennent compatibles avec la protection de la ressource en eau (suite à acquisition ou en cas de propriété). La finalité de ces outils est d'adapter les pratiques agricoles et autres usages des terres en faveur de la protection de la ressource en eau. Ces outils ne consistent pas en une acquisition, mais en l'intégration de clauses environnementales dans le cadre d'un contrat ou d'un conventionnement. Ils s'adressent notamment à des propriétaires et requièrent l'accord du preneur à bail si celui-ci est déjà en place. Les principaux outils sont :
  - bail rural à clauses environnementales (« baux environnementaux ») (articles L. 411-27 et R. 411-9-11-1 du Code rural et de la pêche maritime) ;
  - conventionnement, contrat entre une collectivité/agence de l'eau/conservatoire et un propriétaire pour adapter les pratiques ;
  - cahier des charges à clauses environnementales, outil mis en place par les SAFER au moment de la rétrocession d'un terrain (articles L. 142-1 et R. 142-1 du Code rural et de la pêche maritime) ;
  - convention de mise à disposition et bail SAFER, outil mis en place par les SAFER en attente d'une rétrocession d'un terrain (article L. 142-4 du Code rural et de la pêche maritime) ;
  - obligation réelle environnementale, outil permettant aux propriétaires fonciers de faire naître sur leur terrain des obligations durables de protection de l'environnement (article L. 132-3 du Code de l'environnement) (cf. focus sur les obligations réelles environnementales).
- **outils de réorganisation du foncier :** ces outils permettent d'échanger des parcelles ou de restructurer le parcellaire. Ils permettent d'optimiser la localisation des activités agricoles en fonction de la vulnérabilité des terres aux transferts de polluants et sont souvent mobilisés dans l'objectif conjoint de protéger la ressource en eau et d'optimiser le parcellaire agricole des exploitations (rapprochement des parcelles du siège d'exploitation par exemple) :

- échanges parcellaires (échange de propriété entre propriétaires dans ou à proximité de l'aire d'alimentation de captages afin de relocaliser les productions les plus à risque de transfert de polluants en dehors des zones vulnérables aux transferts) ;
- échanges en jouissance entre fermiers (article L. 411-39 du Code rural et de la pêche maritime) ;
- aménagement foncier agricole et forestier (AFAF) à l'initiative du département (titre II du livre 1er du Code rural et de la pêche maritime).

- **outils d'acquisition foncière :** les outils d'acquisition foncière permettent l'acquisition du foncier par les personnes publiques en charge du service d'eau potable afin d'en adapter les pratiques pour les rendre compatibles avec les enjeux de protection du captage. Le propriétaire mobilise, après acquisition, un outil permettant un usage du foncier compatible avec la protection de la ressource en eau. Les principaux outils d'acquisition foncière sont :
  - acquisition amiable ;
  - acquisition par préemption (cf. focus sur les droits de préemption mobilisable par la collectivité et sur l'intervention de la SAFER) ;
  - création de réserves foncières (achat de foncier hors de l'aire d'alimentation de captages qui servira à des échanges parcellaires) : il est ainsi conseillé de développer le recours aux boucles d'échange (création d'un stock foncier en dehors des aires d'alimentation des captages prioritaires) pour faciliter les mouvements fonciers ;
  - acquisition par expropriation, l'expropriation pour cause d'utilité publique porte atteinte au droit de propriété et donc nécessite une enquête publique. Cet outil permet d'acquérir les terrains dans les périmètres de protection immédiat lorsque la voie amiable n'a pas abouti.

Focus sur l'intervention de la SAFER

Les SAFER « concourent à la diversité des paysages, à la protection des ressources naturelles et au maintien de la diversité biologique » (article L. 141-1 du Code rural et de la pêche maritime). Elles peuvent donc appuyer les collectivités pour la protection de la ressource en eau.

En application des articles L. 141-5 et R. 141-2 du Code rural et de la pêche maritime, la collectivité peut solliciter l'intervention de la SAFER pour préempter des terrains mis en vente.

Après préemption, la rétrocession est effectuée suivant la procédure précisée aux articles L. 142-1 et R. 142-1 et suivants du Code rural et de la pêche maritime. Elle peut être conditionnée au respect d'un cahier des charges (articles L. 142-1 et R. 142- 1), la collectivité peut se porter acquéreur des terrains mais la décision appartient au comité technique de la SAFER.

En l'attente d'une rétrocession, la SAFER peut, en application de l'article L. 142-4 du Code rural et de la pêche maritime, consentir des baux visant à maintenir les biens en état d'utilisation et de production, pour une durée n'excédant pas cinq ans.

Lorsque la collectivité est propriétaire de terrains, elle peut les mettre à disposition de la SAFER en application des articles L. 142-6 et 7 du Code rural et de la pêche maritime, pour une durée de six ans, renouvelable une fois.

Les SAFER peuvent également appuyer les collectivités par la surveillance du marché foncier (dispositif de veille foncière) et la réalisation d'études foncières (permettant à la collectivité ou à son groupement de mieux connaître le contexte foncier et ainsi de définir sa stratégie foncière).

Une convention de partenariat peut être envisagée entre la SAFER et la collectivité pour la mobilisation de ce droit.

Outre l'exercice des droits précités, elle peut porter sur la veille foncière, l'appui à l'élaboration d'une stratégie foncière et les interventions de la SAFER.

Focus sur les obligations réelles environnementales (ORE)

L'ORE est un nouvel outil juridique, permettant aux propriétaires fonciers de faire naître sur leur terrain des obligations durables de protection de l'environnement : l'obligation réelle environnementale.

Codifiées à l'article L. 132-3 du Code de l'environnement, les ORE sont inscrites dans un contrat au terme duquel le propriétaire d'un bien immobilier met en place une protection environnementale attachée à son bien, pour une durée pouvant aller jusqu'à 99 ans. Dans la mesure où les obligations sont attachées au bien, elles perdurent même en cas de changement de propriétaire. La finalité du contrat doit être le maintien, la conservation, la gestion ou la restauration d'éléments de la biodiversité ou de services écosystémiques.

L'ORE est un dispositif foncier de protection de l'environnement qui présente la particularité d'être contractuel et mobilisable par chaque propriétaire foncier qui souhaite se saisir des problématiques environnementales.

Pour accompagner la mise en place de cet outil, un guide de mise en œuvre des obligations réelles environnementales a été rédigé par le ministère en charge de la Transition écologique.

Focus sur les droits de préemption mobilisables par la collectivité

La collectivité peut mobiliser trois des droits de préemption institués par le Code de l'urbanisme :

1 - le droit de préemption urbain (articles L. 211-1 et suivants du Code de l'urbanisme)

Ce droit de préemption peut être institué par décision de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) compétent en matière de plan local d'urbanisme sur les périmètres rapprochés de protection de captages. Il peut être exercé par la commune sur laquelle se situe le bien, ou par un EPCI auquel elle aura délégué ce bien.

2 - le droit de préemption sur les espaces naturels sensibles (articles L. 215-1 et suivants du Code de l'urbanisme)

Une mobilisation éventuelle de l'outil départemental espace naturel sensible (ENS) et de son droit de préemption associé est possible si le département a identifié le territoire comme une zone à enjeux ENS. Le droit de préemption peut être exercé par le département, par le conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, par un établissement public chargé d'un parc national ou d'un parc naturel régional, ou par la commune sur laquelle se situe le bien.

3 - le droit de préemption pour la préservation des ressources en eau destinées à la consommation humaine (articles L. 218-1 et suivants du Code de l'urbanisme)

Ce droit de préemption n'est pas mobilisable à ce jour, une modification législative étant nécessaire pour clarifier le régime des biens acquis par préemption. Cette modification est envisagée dans le cadre du projet de loi, dit 4D, relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique.

Ce droit de préemption pourra être institué par arrêté préfectoral, à la demande de la personne publique en charge du service d'eau potable, après avis des communes et EPCI compétents en matière de droit de l'urbanisme, des chambres d'agriculture et des SAFER concernées. Le territoire sur lequel il s'applique sera délimité par arrêté préfectoral, à l'intérieur de l'aire d'alimentation du captage.

Ce droit pourra être exercé, sur des biens immobiliers à usage agricole, sur les biens mobiliers qui leurs sont attachés et sur des terrains nus à vocation agricole. Il primera sur le droit de préemption dont dispose également la SAFER sur ces biens, mais pas sur celui du preneur en place, locataire dans le cadre d'un bail rural.

Les biens acquis seront intégrés dans le domaine privé de la personne publique qui les aura acquis. Ils ne pourront être utilisés qu'en vue d'une exploitation agricole. Celle-ci devra être compatible avec l'objectif de préservation de la ressource en eau.

Axe 7.3 : Mettre en œuvre de mesures de compensation pour atteinte à la biodiversité sur les zones de captages

Dans le cadre de la mise en œuvre de mesures de compensation écologique par un maître d'ouvrage ou un opérateur de compensation pour l'atteinte à la ressource en eau en raison de travaux, **il est recommandé, lorsque le contexte local le permet (distance, enjeux), de localiser ces mesures dans les aires d'alimentation de captages afin de combiner la compensation aux atteintes à la biodiversité, la protection des ressources en eau et, dans la mesure du possible, le maintien d'une exploitation agricole des terres.**

L'appui des services de l'État

Gouvernance supra-locale

Les services de l'État, agences et offices de l'eau peuvent engager des actions supra-locales (à l'échelle de bassin, régionale, départementale par exemple) afin de faciliter la mobilisation des outils fonciers dans les territoires.

Des échanges doivent être engagés avec les SAFER, les agences et offices de l'eau, les représentants des services d'eau potable et éventuellement d'autres acteurs concernés (régions, départements, conservatoires…), sur la mobilisation des outils fonciers, les interventions possibles des agences et offices de l'eau et la mise à disposition de données ou la réalisation d'études conjointes. La signature de conventions peut être envisagée avec ces différents acteurs.

Coordination entre services de l'État, agences de l'eau et SAFER

Il est attendu une coordination entre les différents services de l'État et les agences et office de l'eau sur la prise en compte des enjeux de protection de la ressource en eau dans le travail avec la SAFER. Il est en effet nécessaire que les services participant aux comités techniques des SAFER (services des DDT(M) et DAAF) soient informés des zones à enjeux ; mais aussi, que des échanges d'information entre les services en charge de l'environnement et les services en charge de l'agriculture permettent d'identifier les éventuels dossiers à enjeux, et qu'une position de l'État puisse être arrêtée en amont du comité technique et portée par les services participants.

Ressources bibliographiques

- *« Élaborer une stratégie d'intervention foncière : appui à la mise en œuvre des projets de reconquête du fonctionnement des milieux aquatiques et humides et/ou des ressources souterraines »*, agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse, novembre 2018 : https://www.eaurmc.fr/jcms/pro_94044/fr/guide-elaborer-une-strategie-d-intervention-fonciere-2018
- *« Agir sur le foncier agricole : un rôle essentiel pour les collectivités locales »*, Terres de Liens, décembre 2018 : https://terredeliens.org/Guide-Agir-sur-le-foncier-agricole-un-role-essentiel-pour-les-collectivites-locales.html
- *« Stratégies foncières locales et mobilisation des outils fonciers en faveur de la biodiversité – guide méthodologique »*, Cerema, mars 2013 : http://outil2amenagement.cerema.fr/IMG/pdf/guide_methodologique_mars_2013_cle7695c1.pdf
- *« Le bail rural à clauses environnementales »*, office national de la chasse et de la faune sauvage, septembre 2017.
- *« Obligation réelle environnementale (ORE) – fiches de synthèse »*, ministère de la Transition écologique et solidaire, juin 2018 : https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/obligation-reelle-environnementale

8

Fiche n°8
Outils réglementaires

Les outils réglementaires peuvent être mobilisés pour restaurer la qualité de l'eau des captages d'eau potable, seuls ou en appui à la mise en œuvre de plans d'action. La mise en œuvre de mesures réglementaires ne doit pas systématiquement être opposée à la mise en place de mesures volontaires et doit permettre de trouver une complémentarité dans les approches

Dans certains cas, la mise en œuvre de mesures réglementaires s'impose. C'est notamment le cas des périmètres de protection des captages d'eau potable (articles L. 1321-2, R. 1321-13 et R. 1321-14 du Code de la santé publique) et de la mise en œuvre de zones d'actions renforcées (ZAR) lorsque la teneur en nitrates est supérieure à 50 mg/l (R. 211-81-1 du Code de l'environnement).

En complément, il est impératif d'agir lorsque l'eau brute dépasse les seuils de qualité (R. 1321-42 Code de la santé publique) et dans ce cas, un plan de gestion des ressources en eau peut justifier d'une dérogation temporaire.

Article 8.1 : Articuler ZSCE, PPC et ZAR

Plusieurs outils réglementaires visent à protéger les captages d'eau, tout en ayant des vocations différentes. La figure 1 précise l'articulation entre les périmètres de protection des captages (PPC) pris au titre du Code de la santé publique et la démarche des zones soumises à contraintes environnementales (ZSCE).

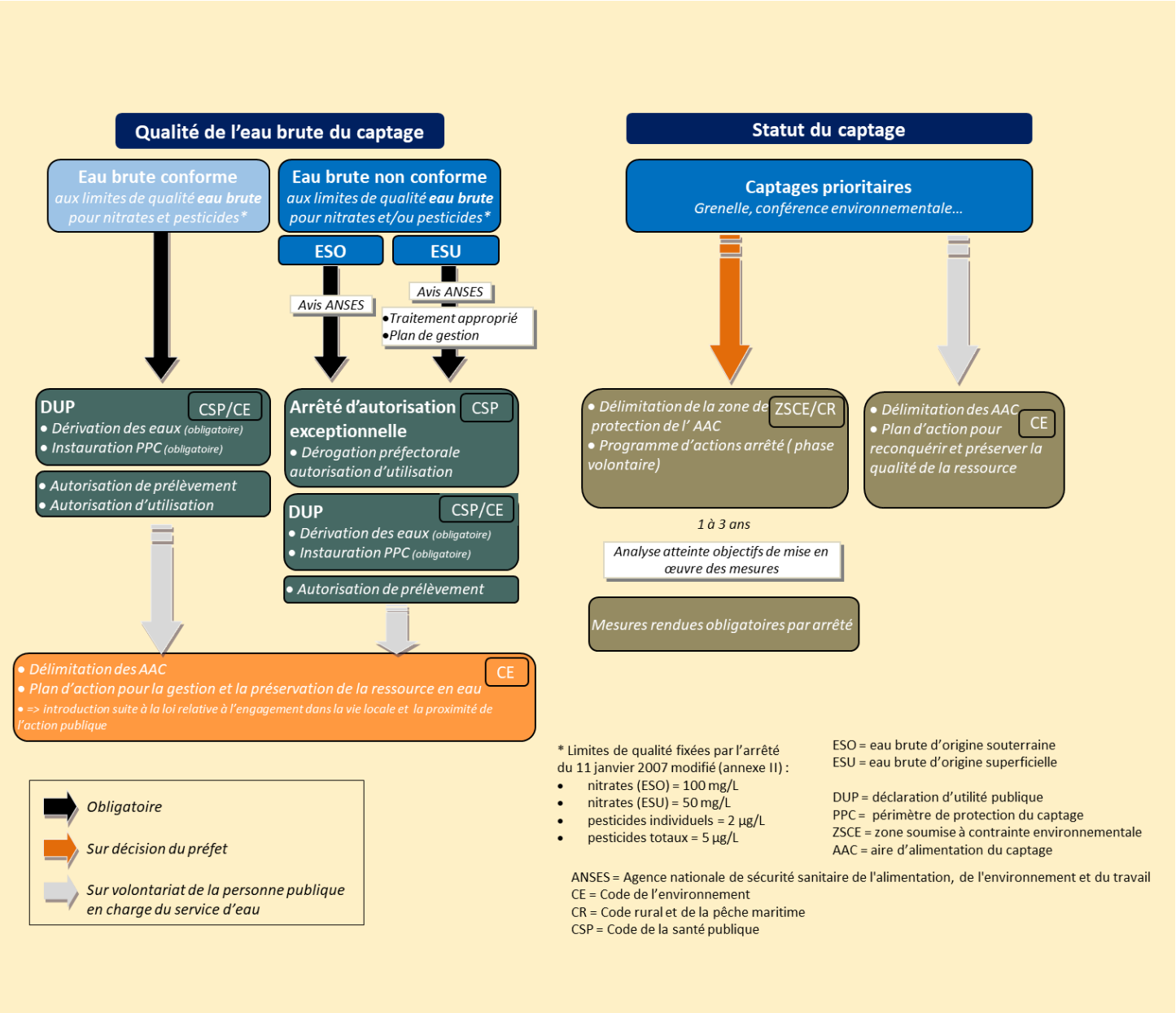

Figure 1 : Articulation entre les démarches PPC et ZSCE

Focus sur les zones soumises à contraintes environnementales (ZSCE)

L'outil des ZSCE est mobilisable pour protéger les aires d'alimentation des captages (AAC) (articles L. 211-3 du Code de l'environnement et R. 114-1 à R. 114-10 du Code rural et de la pêche maritime (CRPM). Dans le cadre de ce dispositif, le préfet arrête la **zone de protection** de l'aire d'alimentation du captage (ZP-AAC) et arrête le programme d'actions à mettre en œuvre dans cette zone par les agriculteurs exploitants et propriétaires de terrains. Au R. 114-6 du CRPM sont énumérées les actions à prévoir dans le programme d'action. La mise en œuvre du programme d'actions est d'abord volontaire. Si les objectifs de mise en œuvre ne sont pas atteints, le préfet a la possibilité de rendre obligatoires certaines mesures du programme.

La démarche ZSCE peut accompagner la mise en œuvre des plans d'action élaborés par la collectivité. Les personnes publiques en charge du service d'eau potable peuvent également, si elles le justifient, demander aux préfets de mobiliser le dispositif ZSCE pour accompagner la protection du captage contre les pollutions diffuses. La phase volontaire de la démarche ZSCE peut traduire réglementairement certaines mesures du plan d'action en les inscrivant dans le programme d'action arrêté. Elle peut ainsi accompagner la mise en œuvre de ce plan d'action.

Les préfets de département doivent utiliser la zone soumise à contraintes environnementales (ZSCE) lorsque cela s'avère nécessaire et approprié à l'avancement des démarches, en lien avec la personne publique en charge du service d'eau potable et les acteurs concernés. Les échanges préalables doivent conduire à établir des mesures applicables visant à faire baisser les concentrations en nitrates et substances actives provenant de produits phytopharmaceutiques, et à définir les objectifs à atteindre selon les types d'action. Ces mesures vont de fait au-delà des réglementations existantes en vigueur et doivent avoir, d'une façon directe ou indirecte, des effets sur la qualité de l'eau prélevée.

Le caractère obligatoire de l'outil ZSCE n'est pas sa finalité

Il convient de veiller à ce que la communication associée à l'élaboration de ces programmes mette en lumière le caractère prioritaire d'une élaboration contractuelle, afin que la démarche engagée ne soit pas perçue de manière réductrice, par focalisation sur l'éventuelle possibilité de revêtir, à terme, un caractère obligatoire.

La construction du programme d'actions doit se faire, autant que possible, dans un cadre négocié et contractuel. Le passage à une modalité d'application obligatoire ne constitue donc qu'une possibilité et doit se faire compte tenu des résultats de la mise en œuvre du programme au regard de l'atteinte des objectifs de moyens.

Éléments à prendre en compte pour le passage à l'obligatoire

La volonté de rendre obligatoire certaines mesures du programme d'actions ne peut résulter que du constat de l'insuffisance de son niveau de mise en œuvre par les acteurs concernés (exploitations agricoles, propriétaires) par rapport aux objectifs initialement fixés. Ainsi, seules peuvent être rendues obligatoires les mesures pour lesquelles les objectifs de moyens prévus ne sont pas atteints (afin de permettre l'évaluation de l'atteinte de ces objectifs, des indicateurs doivent être mis en œuvre et des objectifs chiffrés doivent être définis au préalable). Ces mesures sont rendues obligatoires dans les délais et conditions fixées par le préfet.

Le passage à l'obligatoire se fait généralement à l'issue d'un délai de trois ans à compter de la publication du programme d'action. Toutefois, en cas d'eau brute non conforme (article R. 114-4 du Code rural et de la pêche maritime), dans les zones de protection des aires d'alimentation de captages, certaines mesures peuvent être rendues obligatoires dans les douze mois qui suivent la publication du programme d'action (article R. 114-8 du Code rural et de la pêche maritime).

Focus sur les périmètres de protection des captages d'eau (PPC)

L'instauration de périmètres de protection est obligatoire pour tous les captages d'eau destinée à la consommation humaine (articles L. 1321-2, R. 1321-13 et R. 1321-14 du Code de la santé publique). Ces périmètres sont délimités dans l'arrêté préfectoral de déclaration d'utilité publique (DUP – article L. 215-13 du Code de l'environnement) dont doivent faire l'objet tous les captages. Ils visent à protéger ces points de prélèvement contre toutes les pollutions et *a minima* contre les pollutions ponctuelles et accidentelles. Ainsi, les mesures prises dans le cadre de ces périmètres de protection n'excluent pas les mesures de protection contre les pollutions diffuses.

Les personnes publiques en charge du service d'eau potable sont responsables de la mise en place des périmètres de protection des captages d'eau destinée à la consommation humaine. Cependant, ces dernières peuvent déléguer cette responsabilité à d'autres acteurs tels que mentionnés dans l'article L. 1321-2 du Code de la santé publique (département ou un syndicat mixte constitué en application de l'article L. 5721-2 du Code général des collectivités territoriales).

Le guide « Protection des captages d'eau – Acteurs et stratégies » (2008) élaboré par le ministère chargé de la Santé fournit notamment des clés sur le rôle des hydrogéologues agréés et sur les servitudes qui peuvent être proposées dans les PPC (proportionnalité des servitudes, prescriptions adaptées à chaque situation…). Ce guide fera prochainement l'objet d'une mise à jour. Le guide à destination des commissaires enquêteurs permet également de disposer d'informations et de clarifier les procédures.

Par ailleurs, l'hydrogéologue agréé pourra dans son avis, préconiser si cela est pertinent (en particulier, en fonction de l'identification des sources de pollution), de prendre des mesures pour réduire les pollutions diffuses affectant la ressource en eau captée et notamment mettre en avant l'intérêt d'élaborer et de décliner ces actions dans un projet territorial.

Focus sur les zones d'actions renforcées (ZAR)

Les zones d'actions renforcées (ZAR) constituent l'un des volets des programmes d'actions « nitrates ». Il s'agit de zones à enjeux particuliers pour la contamination des eaux par les nitrates, dans lesquelles des mesures réglementaires renforcées ou supplémentaires sont appliquées. Les ZAR sont identifiées dans le programme d'actions régional « nitrates » et comprennent notamment les aires d'alimentation des captages d'eau dont la teneur en nitrates est supérieure à 50 mg/l. Dans ces zones, le programme d'actions régional précise la ou les mesures renforcées qui sont mises en œuvre parmi les mesures listées au II de l'article R. 211-81-1 du Code de l'environnement, ainsi que les mesures supplémentaires éventuelles.

Article 8.2 : Mobiliser les autres réglementations

En complément des périmètres de protection des captages d'eau instaurés par déclaration d'utilité publique (articles L. 1321-2 et L. 1321-3 du Code de la santé publique), les acteurs locaux et services de l'État peuvent s'appuyer sur d'autres outils réglementaires qui traitent des sources de pollutions non agricoles des ressources en eau par les nitrates et pesticides, notamment les encadrements législatifs et réglementaires rattachés :

- aux installations, ouvrages, travaux et activités pouvant avoir un impact sur les ressources en eau et milieux aquatiques (IOTA) ;
- aux installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) ;
- à l'utilisation des produits phytopharmaceutiques ;
- à la gestion de la fertilisation et de la couverture du sol ;
- aux sanctions pénales en cas de déversements non autorisés ;
- aux SAGE.

L'appui des services de l'État

Les services de l'État et établissements publics veillent à l'articulation des démarches notamment grâce aux actions suivantes :

- ils s'efforcent, en particulier, d'assurer la cohérence des périmètres définis dans le cadre des différentes réglementations, lorsque cela est possible ;
- ils travaillent à mieux articuler les démarches de protection de la ressource en eau contre les pollutions diffuses et les démarches de protection des captages contres les pollutions accidentelles et ponctuelles :
  - dans le cas de captages dégradés comme les captages prioritaires, si la procédure au titre du Code de la santé (PPC) est peu avancée (que ce soit dans le cadre d'une procédure initiale de DUP ou dans le cadre de la révision des PPC), il est recommandé de délimiter l'AAC en même temps que la délimitation des PPC, et d'articuler ces démarches ensemble ;
  - il est possible sur le plan réglementaire d'inclure des prescriptions concernant les pollutions diffuses dans le périmètre de protection rapproché, si l'avancement de la démarche permet de l'envisager ;
  - il est possible de réviser la DUP des PPC, notamment si elle est antérieure à la démarche AAC.
- ils assurent l'intégration dans les démarches des acteurs concernés notamment agricole ;
- ils apportent leur expertise pour mettre en place et déployer une véritable stratégie réglementaire sur le sujet.

Les missions interservices de l'eau et de la nature (MISEN) coordonnent à l'échelon départemental l'élaboration et la mise en œuvre de plans de contrôle dans le domaine de l'eau et de la biodiversité. Ces plans de contrôle tiennent compte des enjeux locaux, conformément à la note technique du 22 août 2017 qui fixe le cadre de ces travaux. En matière de préservation de la ressource en eau, les territoires prioritaires comprennent notamment les aires d'alimentation de captages. Les services compétents tiendront compte de ces priorités dans la mise en œuvre de plans de contrôle départementaux et organiseront, le cas échéant, la coordination des services pour optimiser les moyens déployés sur ces territoires à enjeux, dans le cadre de la MISEN.

En coordination avec les services de l'État, les ARS veillent à l'articulation des démarches d'instauration des périmètres de protection des captages et des aires d'alimentation de captages.

Ressources bibliographiques

- *« Protection des captages – acteurs et stratégies »*, École des hautes études en santé publique, mai 2008 : https://www.eaufrance.fr/sites/default/files/documents/pdf/captage_eau_pdf_interactif.pdf

Coordination : Ministère de la Transition écologique
Direction générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature
Direction de l'Eau et de la Biodiversité
Bureau de la lutte contre les pollutions domestiques et industrielles
92055 La Défense cédex

août 2021