

Titre

**Quels outils pour concilier au mieux agriculture et gestion du risque d'inondation ?
Mise en œuvre et effets de la servitude de sur-inondation sur les pratiques agricoles dans
les fonds de vallée**

Auteurs

DEBRAY Adèle

Conservatoire National des Arts et Métiers (CNAM), HESAM, Laboratoire Géomatique et
Foncier (GeF), Adele.debray@lecnam.net
ESGT, 1 boulevard Pythagore, 72000 Le Mans

FOURNIER Marie

Conservatoire National des Arts et Métiers (CNAM), HESAM, Laboratoire Géomatique et
Foncier (GeF), Zone Atelier Loire, Marie.fournier@lecnam.net
ESGT, 1 boulevard Pythagore, 72000 Le Mans

BONNEFOND Mathieu

Conservatoire National des Arts et Métiers (CNAM), HESAM, Laboratoire Géomatique et
Foncier (GeF), Zone Atelier Loire, Mathieu.bonnefond@lecnam.net
ESGT, 1 boulevard Pythagore, 72000 Le Mans

Résumé

Depuis quelques années en France, la politique de gestion du risque d'inondation met l'accent sur la préservation, voire la restauration de zones d'expansion de crues dans des espaces à enjeux faibles pour mieux contrôler les aléas en amont des espaces urbanisés. Ainsi, les projets d'aménagement de zones de rétention des eaux (également appelées zones d'expansion de crues) se multiplient. En 2003, une servitude d'utilité publique dite de « sur-inondation » a d'ailleurs été créée et tend à devenir un outil très utilisé par les gestionnaires des bassins versants pour s'assurer de la bonne mise en œuvre de leurs opérations. Se pose néanmoins la question du devenir des activités, en particulier agricoles, déjà présentes sur ces sites et des modalités de conciliation entre gestion du risque et maintien de l'agriculture. Cette communication revient ainsi sur les modalités d'application de cette servitude, ses règles d'application et les premières questions qui se posent aujourd'hui aux acteurs institutionnels qui la mobilisent. Nous prenons particulièrement appui sur le cas des servitudes de sur-inondation établies ces dernières années sur le bassin versant de l'Oudon (Mayenne/Maine-et-Loire). Nous montrons comment cette servitude constitue certes aujourd'hui un outil important dans la stratégie de maîtrise foncière des gestionnaires du risque d'inondation mais qu'elle nécessite, dans sa mise en œuvre, des temps de concertation avec les propriétaires et occupants potentiellement pénalisés, ainsi que la formalisation d'arrangements ou protocoles d'accord locaux négociés entre les différentes parties.

Mots clés

Foncier, bassin de la Maine, gestion du risque d'inondation, action publique, transactions

Depuis le milieu des années 1990 en France, les politiques de gestion du risque d'inondation ont profondément évolué (Ledoux, 2006). Dépassant les logiques traditionnelles de protection et de prévision des aléas, elles mettent de plus en plus l'accent sur une diversification des stratégies de gestion du risque (Larrue et al., 2016). En particulier, on observe la multiplication des projets dits de « mitigation » (Fournier et al., 2016).

Dans ce cadre, il ne s'agit plus de contrôler l'aléa par des ouvrages verticaux (digues, barrages) corsetant les rivières mais plutôt de penser la préservation, voire la restauration, de zones d'expansion des crues laissant ainsi la possibilité aux eaux de s'étendre en des points pré-identifiés. Certains auteurs parlent ainsi du passage d'une stratégie « verticale » à une approche plus « horizontale » de la gestion de l'aléa (Warner, 2011 ; Roth et Warner, 2007). L'affirmation de cette stratégie s'inscrit dans un cadre réglementaire qui s'est fortement renforcé à l'échelle européenne (avec en particulier l'adoption de la directive « inondation » en 2007) et apparaît comme une réponse à la multiplication des incertitudes (changement climatique, fragilité d'ouvrages parfois très anciens, mise en sécurité des enjeux présents, etc...). Ces aménagements peuvent prendre deux formes. D'une part, ils passent par la définition de règles limitant les activités dans des zones naturelles d'expansion de crues à vocation agricole, le plus souvent pour faciliter le contrôle de l'aléa. L'instauration de ces règles implique des outils juridiques variés (tels que le Bail Rural Environnemental (Gauttier, 2017) ou les Mesures

Agro-Environnementales) mais ils peuvent également correspondre à des aménagements plus lourds, avec la mise en place d'ouvrages permettant la sur-inondation et la rétention des eaux de crues pendant un laps de temps prolongé dans des espaces à enjeux faibles, qu'ils soient agricoles ou non (Figure 1).

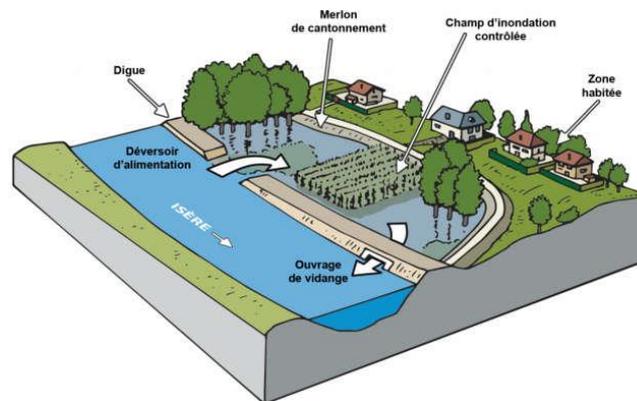


Figure 1. Schéma de principe d'un champ d'inondation contrôlé (source : SymbHI)

Dans ce second cas de figure, les gestionnaires du risque tendent aujourd'hui à privilégier la mise en place d'un outil encore relativement récent : la servitude de sur-inondation, créée en 2003 dans le cadre de la loi « Risques » et codifiée à l'article L.211-12 du Code de l'Environnement. Ce type de démarche de régulation ou d'aménagement est loin d'être sans conséquences pour les territoires concernés et les activités qui y sont implantées. C'est d'autant plus vrai dans le second cas de figure, où la réalisation d'ouvrages de sur-inondation amène à des temps d'inondation prolongés pour les terres agricoles concernées. A ce propos, le groupe de travail *Activité agricole et espaces naturels* réuni dans le cadre de la Stratégie nationale de gestion des risques d'inondation (SNGRI) ne parle pas de zones de sur-inondation mais de « transfert d'exposition aux inondations », rappelant ainsi « l'augmentation dans le cadre d'un projet, de l'exposition d'une partie du territoire du bassin versant [...] pour mieux en protéger une autre partie » (Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, Ministère de la Transition Ecologique et Solidaire, 2018 : 18). Se pose alors la question des modalités de mise en œuvre de cette servitude, depuis la définition de ses règles d'application jusqu'à ses effets sur les activités présentes.

Ainsi, après avoir rappelé quelques éléments de méthode et contexte, nous revenons sur le cadre juridique de la servitude de sur-inondation et les questions que cet outil encore récent pose vis-à-vis des activités impactées (partie 1.). Puis, nous proposons une étude de cas (partie 2.), à partir de l'exemple du bassin versant de l'Oudon (Mayenne/Maine-et-Loire).

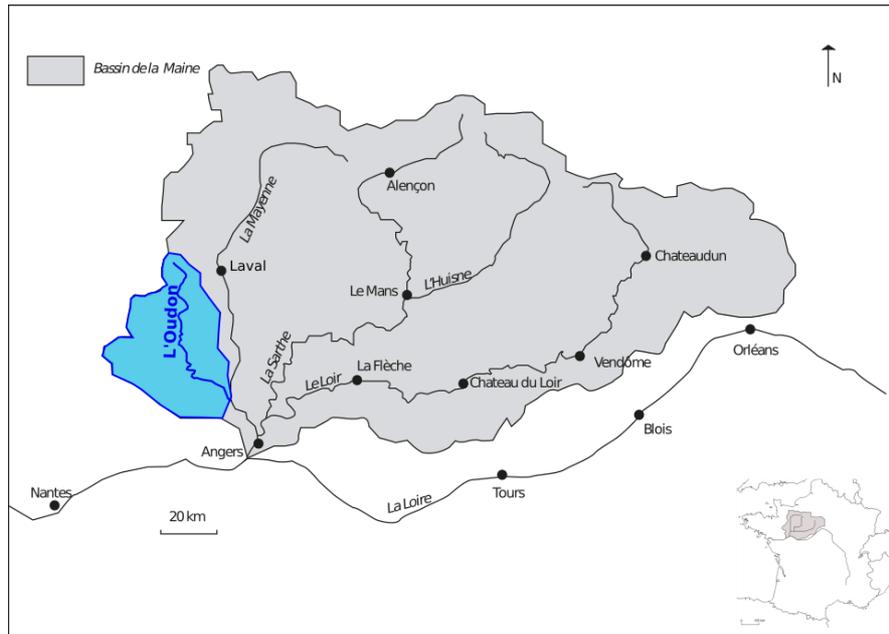


Figure 2 : Localisation du bassin de l'Oudon

Depuis le début des années 2000, les gestionnaires du bassin ont établi des dispositifs localisés de sur-stockage des eaux sur ce bassin, entraînant l'instauration de servitudes de sur-inondation. Ces dispositifs sont localisés en secteur agricole en amont des principales agglomérations (Segré et Angers). Nous cherchons alors à comprendre dans quelle mesure la mise en place de ces opérations et des servitudes qui y sont liées font l'objet d'une transaction foncière (Bonnefond & al., 2017) localement entre les différentes parties impliquées, que ce soit les acteurs institutionnels dans le domaine de la gestion des cours d'eau, les acteurs institutionnels du monde agricole et bien sûr les particuliers (propriétaires fonciers et exploitants agricoles principalement). Nous mettons l'accent sur les temps de concertation et les arrangements établis localement pour l'établissement de cette servitude et détaillons les effets de cette dernière sur l'activité agricole.

Méthode et contexte

Cette communication mobilise des résultats produits dans le cadre du projet PSDR4 Grand Ouest FARMaine. Ce dernier questionne les politiques publiques d'environnement et leurs effets sur le foncier et les pratiques agricoles, principalement dans le bassin de la Maine (régions Pays-de-la-Loire et Normandie). Ils sont complétés par des éléments d'analyse issus de travaux récents et menés spécifiquement sur la question des Zones d'Expansion des Crues (Broussard, 2019).

Ces travaux se sont appuyés sur un travail bibliographique au sein de la littérature académique et mobilisent également une littérature grise variée (rapports techniques mais aussi documents juridiques (conventions entre parties prenantes aux projets, arrêtés préfectoraux, etc...)). Dans les deux cas de figure, des entretiens semi-directifs ont été réalisés avec les acteurs institutionnels (en particulier syndicats de rivière) et un travail d'observation participante a pu être mené sur le premier semestre 2019, dans le cadre d'un atelier local de prospective organisé sur le bassin versant de l'Oudon par la Chambre d'Agriculture du département de la Mayenne et le syndicat du bassin de l'Oudon (SBO).

Partie 1. La servitude de sur-inondation, un outil juridique plébiscité par les gestionnaires des cours d'eau dans leurs démarches de mitigation face aux inondations

Parmi les servitudes de prévention des inondations instaurées au début des années 2000 dans la réglementation française, la servitude d'utilité publique dite « sur-inondation » peut être mobilisée dans le cadre de projets d'aménagement de zones de rétention des eaux.

Il s'agit de « *Créer des zones de rétention temporaire des eaux de crues ou de ruissellement, par des aménagements permettant d'accroître artificiellement leur capacité de stockage de ces eaux, afin de réduire les crues ou les ruissellements dans des secteurs situés en aval* »¹. Cela renvoie à des zones de sur-stockage des crues, des dispositifs de retenues temporaires ou des champs d'inondation contrôlés. Ces projets ont des effets directs et indirects sur les parcelles concernées : augmentation des hauteurs d'eau, des durées de submersion, extension de la zone inondable, etc... (Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation/Ministère de la Transition Ecologique et Solidaire, 2018).

Cette servitude peut être instaurée, à la demande de l'État, des collectivités territoriales ou de leurs groupements, sur des terrains riverains d'un cours d'eau ou de la dérivation d'un cours d'eau. C'est principalement l'article L.211-12 du Code de l'Environnement qui précise dans ses différents paragraphes le régime de cette servitude. Elle est déterminée par arrêté préfectoral, qui fixe notamment le périmètre et les parcelles concernées. L'arrêté préfectoral peut soumettre à déclaration préalable, les travaux ou ouvrages qui en raison de leur nature, de leur importance ou de leur localisation, sont susceptibles de faire obstacle au stockage ou à l'écoulement des eaux ou au déplacement naturel du cours d'eau. L'instauration d'une servitude de sur-inondation ouvre droit à indemnités pour les propriétaires de terrains des zones grevées, dès lors qu'elles créent un préjudice matériel, direct et certain. Ces indemnités sont à la charge de la collectivité qui a demandé l'institution de la servitude grevant la zone : « *La charge financière des travaux et l'indemnisation du préjudice pouvant résulter de ces derniers incombent à la collectivité qui a demandé l'institution de la servitude* »².

Les occupants (principalement les exploitants agricoles) peuvent être indemnisés, notamment des dommages matériels causés aux bâtiments par une sur-inondation liée à une rétention temporaire des eaux, à la condition qu'ils n'aient pas contribué, par leur fait ou par leur négligence, à la réalisation des dommages. Il est précisé que « *Les dommages touchant les récoltes, les cultures, les bâtiments et le cheptel mort ou vif affectés aux exploitations agricoles sont évalués dans le cadre de protocoles d'accords locaux* »³. Enfin, le propriétaire d'une parcelle de terrains grevée d'une servitude de sur-inondation peut solliciter l'acquisition partielle ou totale par la collectivité⁴.

Le travail d'enquête (Broussard, 2019) mené auprès de gestionnaires de bassins versants dans différentes régions françaises (dont le bassin de l'Oudon) montre que l'utilisation de cet outil juridique tend actuellement à être préférée à d'autres stratégies foncières (comme l'acquisition) dans la plupart des projets d'aménagement ou restauration de zones d'expansion des crues. On recense ainsi de plus en plus de territoires où cet outil est mis en œuvre (bassins versants de l'Aa, de la Meuse, de la Brévenne, de l'Oudon, etc...). Pour les gestionnaires des bassins versants, la mise en place de cette servitude d'utilité publique évite d'engager des frais et des démarches délicates d'acquisition. Elle permet aussi de maintenir les usages déjà existants sur le parcellaire. Cependant, lors des entretiens réalisés, il apparaît qu'un projet de sur-inondation implique souvent un nombre de parcelles inondées plus important qu'en situation « naturelle », une dégradation et une dévalorisation de ce parcellaire (avec baisse de la valeur vénale) et

¹ Code de l'Environnement, art. L. 211-12, II, 1°.

² Op. cit., art. L. 211-12, VI.

³ Op. cit., art. L. 211-12, IX.

⁴ Op. cit., art. L. 211-12, X.

l'ouverture d'une réflexion pour indemniser les propriétaires et exploitants. La problématique est d'autant plus forte que la Zone d'Expansion de Crue n'est destinée à être inondée que de façon intermittente, voire rarement.

Lors des entretiens, nos interlocuteurs ont mis l'accent sur de premières difficultés qui émergent dans la mise en œuvre de ce dispositif. D'une part, l'accent est mis sur la lourdeur de la procédure, avec la nécessité d'identifier l'ensemble des propriétaires concernés. Le projet nécessite des enquêtes parcellaires qui ont pour but « *de définir de façon précise les terrains et les propriétaires concernés* » par la mise en place des servitudes (SYMBOLI/THEMA, 2008). Par ailleurs, la présence d'indemnisations, a priori mais surtout a posteriori pour les exploitants, impose aux porteurs de ces opérations de prévoir des budgets conséquents chaque année pour anticiper les événements à venir. Encore relativement récente, la servitude de sur-inondation semble donc aujourd'hui plébiscitée mais laisse progressivement apparaître un certain nombre de limites dans sa mise en œuvre sur le long terme.

Notre étude de cas menée sur le bassin de l'Oudon, territoire pilote en France dans l'application de cette procédure, montre qu'elle constitue un outil certes intéressant pour les gestionnaires du risque mais non suffisant et devant être intégré dans une stratégie foncière plus vaste mêlant acquisition, servitudes d'utilité publique et conventions amiables.

Partie 2. Stratégies foncières et utilisation de la servitude de sur-inondation sur le bassin de l'Oudon

2.1. L'Oudon, un territoire pilote dans la mise en place de zones de sur-stockage des eaux de crues

En France, le bassin de l'Oudon (Figure 3) constitue un territoire pilote en matière de stratégie de ralentissement dynamique, dont les réflexions concernant la gestion des zones sur-inondées (servitudes, protocoles d'indemnisation associés) ont guidé le législateur français dans la rédaction de la loi du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et son décret d'application du 7 février 2005, instituant des « zones de rétention temporaire des eaux de crues ou de ruissellement » et prévoyant l'existence de « protocoles d'accords locaux » permettant de fixer les règles d'indemnisation des propriétaires et occupants des terrains inclus dans le périmètre de la servitude.



Figure 3 : Bassin de l'Oudon (source Syndicat du Bassin de l'Oudon)

Pour mémoire, le territoire du bassin de l'Oudon a connu une série de crues particulièrement dommageables sur la période 1995-2001⁵. Les secteurs les plus impactés par ces épisodes se situent en Mayenne (secteur de Craon) et en Maine-et-Loire (Saint-Aubin-du-Pavoil, Segré). A Craon, 24 maisons ont été inondées en 1999, année de la crue de référence (SAGE, 2003, vol. 1). Sur la période 1990-2001, il est dénombré environ 220 maisons touchées par la crue (EP Loire, 2015). Face à l'ampleur des dégâts provoqués par cette succession de crues, une prise de conscience locale s'organise autour de la nécessité d'aménager des ouvrages de protection contre les crues à l'échelle du bassin. Les élus locaux se mobilisent alors dans le but de trouver des solutions pour réduire le risque. A partir de 1999, plusieurs études sont réalisées afin de mieux connaître le fonctionnement des crues dans les secteurs impactés (Craon, Segré) et d'identifier des scénarios de protection contre le risque d'inondation : une étude hydraulique diligentée par la ville de Segré pour limiter les effets des crues à l'amont et dans Segré (1999) et une étude pour limiter les effets des crues à Craon (2000) (EP Loire, 2015).

En parallèle, les acteurs locaux, services de l'État en tête, élaborent une stratégie basée sur la logique des « 3P » : Prévision, Prévention, Protection, et souhaitent s'appuyer sur les initiatives de certains territoires pour mener des projets pilotes. Entre 1998 et 1999, une étude intitulée « 3P Maine » est menée par la Compagnie Nationale du Rhône (sous maîtrise d'ouvrage de l'EP Loire) afin d'étudier les crises hydrologiques du bassin versant de la Maine (CNR, 1999). Elle permet de comprendre la formation de la crue dans les Basses Vallées Angevines en

⁵ Pour la crue de 1995, les dommages économiques sont estimés à 2 millions d'euros pour le Maine-et-Loire et à 150 000 euros en Mayenne (SAGE, 2003, vol. 1).

mettant notamment en évidence l'arrivée synchronisée des crues de l'Oudon et la Mayenne dans la confluence, suivies des crues de la Sarthe et du Loir.

Un certain nombre d'actions sont préconisées par l'étude 3P Maine, au sein du volet protection. Parmi elles, sont recommandées des mesures de protection éloignées, avec l'aménagement de retenues permettant de contenir les volumes de crues. L'eau serait stockée sur des zones inondables situées en amont des secteurs à protéger, de façon à écrêter la crue. L'étude dévoile que la création de ces retenues temporaires dans le bassin de l'Oudon pourrait diminuer le risque de crue, tout en montrant qu'un retardement trop important provoquerait à l'inverse une possible resynchronisation de la crue avec celles de la Sarthe et du Loir. Une large concertation avec la population est organisée dans la partie Maine-et-Loire du bassin de l'Oudon afin d'identifier des solutions et établir la stratégie de protection à mener. Au nord comme au sud du bassin, les élus s'orientent vers une stratégie de ralentissement dynamique reposant sur l'aménagement de retenues pour ralentir les vitesses d'écoulement des eaux dans les cours d'eau. Les zones entourant les retenues temporaires (ou « sites de sur-stockage ») ont vocation à stocker l'eau en cas de crue.

Entre 1999 et 2001 est entrepris un travail d'identification des sites de sur-stockage sur le territoire aval du bassin versant de l'Oudon. L'enjeu est de localiser des sites inondables pour la mise en place de tels dispositifs. Le programme de protection contre les inondations du bassin de l'Oudon est formalisé au travers du SAGE (approuvé en 2003). Parmi les mesures préconisées, sont envisagés différents types de stockage temporaire : dans les plans d'eau existants (moyennant la mise en place d'un vannage permettant de réguler le débit d'eau), dans le réseau hydrographique principale et secondaire (retenues sèches positionnées au travers du lit) et dans les émissaires agricoles (SAGE Oudon, 2003, Fiche action n° 34).

La stratégie de ralentissement dynamique s'articule autour de deux principaux axes. Il s'agit tout d'abord de penser la gestion des grands étangs existants sur le bassin. Ces derniers peuvent en effet constituer des réserves de stockage temporaire de l'eau lors des épisodes de crues. Afin de réguler le niveau d'eau, des travaux de rénovation de vannes ont été entrepris par le SYndicat Mixte du Bassin de l'Oudon pour la Lutte contre les Inondations et les Pollutions (SYMBOLIP)⁶. Le principe est d'abaisser préventivement le niveau d'eau en hiver par le biais d'un système de vannage automatisé afin de disposer d'une marge de stockage. La gestion hivernale de ces étangs est assurée par le syndicat (15 novembre au 15 mars). Elle implique la mise en place de conventions de gestion de vannage entre les propriétaires / occupants (pisciculteurs) et le syndicat (durée de 30 ans). D'autre part, cette stratégie porte sur la création d'ouvrages de sur-stockage donnant lieu à l'institution de servitudes de sur-inondation. Dans la partie sud du bassin de l'Oudon, sur 26 sites identifiés pour ce type d'aménagement, 16 sites sont retenus.

2.2. Une stratégie foncière mixte dans la mise en place d'un dispositif de protection cohérent

Ces aménagements posent la question de la maîtrise foncière des parcelles situées au voisinage de l'ouvrage, dans la mesure où ils impliquent une sur-inondation temporaire de celles-ci. Deux solutions sont envisagées sur le bassin de l'Oudon : acquérir les terrains impactés ou créer une servitude de sur-inondation grevant les propriétaires et les exploitants. Si une étude économique montre l'intérêt financier de la première option, c'est finalement la seconde qui est retenue par le syndicat, dans une stratégie d'évitement de conflits avec le monde agricole. Le choix est clairement affiché de ne pas déposséder les propriétaires fonciers et exploitants.

La stratégie de ralentissement dynamique développée sur le bassin de l'Oudon est d'abord mise en œuvre dans la partie sud du bassin (bassins de l'Argos et de la Verzée), sur la base des sites identifiés dans l'étude de 2001. Le programme d'actions est mené de concert avec les services

⁶ Depuis le 1^{er} janvier 2018, le Syndicat du bassin de l'Oudon remplace les syndicats historiques (Syndicat de bassin de l'Oudon sud (S.B.O.S.), Syndicat de bassin pour l'aménagement de la rivière l'Oudon (S.B.O.N.), Syndicat du bassin de l'Oudon pour la lutte contre les inondations et les pollutions (SY.M.B.O.L.I.P.))

de l'Etat, les représentants des usagers des sites (Chambre d'agriculture 49, Fédération de pêche 49, etc...). Suite aux discussions menées avec la Chambre d'agriculture et le Sous-préfet de Segré, deux options sont retenues pour assurer la mise en œuvre foncière des opérations (SYMBOLI/THEMA, 2008). D'une part, il est prévu que le syndicat se porte acquéreur des terrains nécessaires à la mise en place des ouvrages. D'autre part, en complément, il est entendu que des servitudes conventionnelles soient mises en place au travers de conventions amiables instituées par le syndicat avec les propriétaires et les occupants concernés. Une servitude conventionnelle, à la différence d'une servitude d'utilité publique, est régie par la convention entre les parties et non par un arrêté préfectoral. Selon l'article 637 du Code civil « *une servitude est une charge imposée sur un héritage pour l'usage et l'utilité d'un héritage appartenant à un autre propriétaire* ». Dans notre cas, cette servitude est permise par le fait que le Syndicat se porte acquéreur des terrains qui supportent les ouvrages. Cette solution a été mise en place avant que ne soit créée la « servitude d'utilité publique de sur-inondation » (cf. supra).

Il est important de souligner qu'à l'origine, il n'était prévu aucune compensation financière pour les propriétaires et les exploitations des terrains concernés suite à l'aménagement des ouvrages, les gestionnaires considérant ces basses terres comme des terres sans réelle valeur. Or, et très rapidement, la Chambre d'agriculture du Maine-et-Loire s'est manifestée afin que le syndicat fixe des règles d'indemnisation sur les emprises inondées par ces ouvrages. Dans cette optique est signé en 2003 entre la Chambre d'agriculture et le syndicat un « *protocole d'accord pour l'indemnisation des propriétaires et des occupants dans le cadre de dispositifs de zones de rétention temporaire des eaux pour limiter les effets des crues dans le bassin de l'Oudon* ». Le protocole prévoit la mise en place de « conventions particulières » entre le propriétaire, l'occupant et le syndicat précisant les droits et obligations du propriétaire et de l'occupant, ainsi que des règles d'indemnisation en contrepartie des servitudes conventionnelles établies. Deux types d'indemnisations sont prévus :

- l'indemnisation « a priori » : versée en une fois aux propriétaires et occupants pour réparer les troubles divers générés et pour couvrir les modifications mineures imposées par la sur-inondation. Pour les propriétaires, l'indemnisation est fixée à 10 % de la valeur vénale moyenne des terres agricoles sur les petites régions agricoles concernées (barème actualisé tous les ans par décret). Pour les exploitants, l'indemnité de privation de jouissance (IPJ) sert de référence pour le calcul de cette indemnité ;
- l'indemnisation « a posteriori » : versée aux exploitants suite à une inondation liée à une rétention temporaire des eaux ayant provoquée des dommages matériels touchant les récoltes, les cultures, le cheptel, les véhicules. Elle vise à compenser une perte de production. (SYMBOLI/CA49/CA53, 2012).

Initialement, le protocole d'accord est le produit d'un compromis négocié entre le syndicat et les représentants de la Chambre d'agriculture. Or, une association d'exploitants des terrains concernés se constitue afin de prendre part directement aux négociations, ce qui aboutit à l'ajout de plusieurs avenants au protocole initial.

Très concrètement, le dispositif implique pour le syndicat de provisionner chaque année une somme (environ 20000€) sur un compte affecté à l'indemnisation des agriculteurs. L'indemnité a posteriori est calculée sur la valeur des dommages occasionnés (soit une franchise de 50€/ha, basée sur le barème de la fédération de chasse (dommages occasionnés par le gibier). Cette règle a été introduite suite aux négociations menées entre le syndicat et l'association d'exploitants constituée dans ce cadre (l'un des membres est également représentant des chasseurs). Le but est de créer une enveloppe permettant un dédommagement sur la valeur maximale imaginée.

Le protocole d'accord se voit étendu à l'ensemble du bassin en 2012 et notamment à la partie Mayennaise au nord (SYMBOLI/CA49/CA53, 2012). Dans la partie nord du bassin (bassins de

l'Hière, l'Uzure et Le Chéran), la stratégie foncière retenue mêle toujours acquisition foncière et accords amiables mais elle s'appuie en priorité sur la mise en place d'une servitude d'utilité publique (SUP) de sur-inondation. Le syndicat acquiert les terrains nécessaires à l'aménagement et la gestion de l'ouvrage (remblai). La SUP de sur-inondation est instituée par un arrêté du préfet de la Mayenne datant du 31 octobre 2013 après enquête publique à la demande du Syndicat de l'Oudon et est prévue dans l'emprise inondée par l'ouvrage en cas de forte crue (instaurant des restrictions d'usages). Les limites de cette emprise sont déterminées sur la base de la connaissance des plus hautes eaux induites par l'ouvrage (crue millénale). L'arrêté impose aux propriétaires et exploitants des terrains concernés de « *s'abstenir de tout acte de nature à nuire au bon fonctionnement, à l'entretien et à la conservation des ouvrages destinés à permettre la sur-inondation des zones définies* ». En contrepartie de ces obligations, l'Article 4 de l'arrêté renvoie aux modalités d'indemnisation prévues par le protocole d'accord global du 28 mars 2012 signé entre le Syndicat de l'Oudon et la Chambre d'agriculture de la Mayenne. Un accord amiable bi- ou tripartite doit être passé entre le propriétaire, l'exploitant et le Syndicat en ce qui concerne les indemnisations a priori et a posteriori. A défaut d'accord amiable, le régime indemnitaire du code de l'environnement s'applique en cas de dommage. Sous-estimé au départ, le coût d'un tel dispositif, corrélé à l'arrêt en 2012 des financements de l'État⁷, ont conduit les gestionnaires à réduire les ambitions du programme, en reconsidérant le nombre d'ouvrages à mettre en place sans toutefois remettre en question l'efficacité globale du dispositif. Ainsi trois ouvrages ont été réalisés dans la zone mayennaise, sur les six planifiés par les maîtres d'ouvrage.

2.3. Un dispositif sujet à controverse

En plus des négociations avec les partenaires institutionnels, de nombreuses réunions et rencontres individuelles sont engagées avec les propriétaires et occupants concernés par la mise en place du programme de travaux sur les sites identifiés. Cette concertation a d'abord été menée dans la partie sud du bassin, à partir de 2004, sous diverses formes :

- en phase d'étude, une réunion auprès des riverains concernés permettant de leur présenter le programme envisagé et les sites de sur-stockage repérés, puis des courriers envoyés aux riverains afin de leur présenter l'avancement de la démarche ;
- Puis, en phase de procédure et d'avant-projets, des réunions d'information et d'échanges par sites (présentation des projets et des procédures associés, proposition de convention pour l'indemnisation), des envois de courriers, puis des rencontres individuelles pour présenter l'évolution des avant-projets et proposer les conventions amiables ;
- En phase de projets, des réunions par sites sont à nouveau tenues afin de présenter les projets. Toutefois, plusieurs difficultés ont été rencontrées, en particulier avec plusieurs agriculteurs concernés. Des projets sous tension ont d'ailleurs été abandonnés, faute de financements nécessaires et de l'opposition locale. Ainsi, et malgré une coopération étroite avec les représentants de la profession agricole (les chambres d'agriculture de la Mayenne et du Maine-et-Loire), le syndicat de rivière a dû faire face, dès les premiers temps du programme, à de nombreuses difficultés sur le terrain (inquiétudes et réticences des agriculteurs concernés quant à l'impact économique et sanitaire de la sur-inondation, création d'associations pour s'opposer au programme, contestations en réunion). De nombreuses interrogations se cristallisent sur le devenir des servitudes, leur capacité à restreindre les usages en place une fois établies. Des amalgames sont souvent opérés entre zones inondables et zones humides, la crainte la plus répandue étant que cette servitude soit considérée comme une zone humide réglementaire limitant les possibilités de gestion (épandage, drainage).

⁷ Le programme d'action de prévention des inondations du bassin de la Maine (PAPI Maine), principal programme de financement des opérations s'est achevé en 2012.

Dans la partie sud du bassin, la concertation avec les riverains (propriétaires et occupants) a donné lieu (SYMBOLI/THEMA, 2008) à l'évolution du programme (abandon de sites, études d'autres sites), à la définition de compensations particulières (liées à des puits, des mares, etc.) et à l'adaptation de projets techniques pour tenir compte de demandes ou sujétions de riverains.

Avec l'expérience acquise et les différentes levées de bouclier rencontrées dans le sud du bassin, les porteurs de projet ont choisi de repenser les modalités de concertation avec les propriétaires et les exploitants pour faciliter l'adhésion au dispositif dans la partie nord. En lieu et place de réunions collectives menées en phase d'étude (qui cristallisaient souvent des tensions), des rencontres individuelles sont précocement organisées dans le but de désamorcer les potentiels conflits. Chaque cas particulier est examiné et les problématiques engendrées par le projet évoquées. Ce n'est qu'une fois ces contacts établis que des réunions collectives sont menées et permettent de présenter un projet beaucoup plus abouti. Aux dires du syndicat, cette stratégie aura permis d'avancer plus vite dans la démarche et d'avoir moins de contestations en réunion.

Ces expériences semblent avoir entraîné un effet d'apprentissage parmi les décideurs vis-à-vis des modalités de mise en place de leurs opérations futures (Pahl-Wostl, Hare 2004 ; Pahl Wostl, 2009). Ils reconnaissent la nécessité de plus d'implication des populations et des élus locaux ainsi que d'un processus de construction des conditions locales d'acceptabilité des projets proposés par des moments spécifiques de concertation, de négociation.

En 2018, 9 sites ont été aménagés dans la partie sud du bassin. Dans la partie nord, 10 sites de sur-stockage ont été sélectionnés : 3 d'entre eux sont aménagés en 2018.

Au final, le cas de l'Oudon apporte un éclairage supplémentaire sur la mise en œuvre des processus de négociation entre gestionnaires publics locaux et le monde agricole autour de d'actions environnementales. Diverses études se sont attachées à décrypter les formes de coordination à l'œuvre dans la gestion environnementale locale, et partant à mettre en évidence le poids des mécanismes de discussions et de négociations en amont de la prise de décision (Riegel, 2018 ; Hellec *et al.*, 2013 ; Busca 2010 ; Fortier, 2009 ; Yannick *et al.*, 2009).

L'exemple de l'Oudon montre, comme l'avait souligné Yannick *et al.* (2009), que le dispositif (les servitudes) qui prend en apparence la forme d'une norme imposée, conduit les propriétaires et les occupants (ainsi que leurs représentants) à se mobiliser afin d'en ajuster les contours. *In fine*, l'accord trouvé constitue le fruit d'un compromis entre les objectifs du gestionnaire et l'acceptabilité sociale du dispositif par les riverains. Ce compromis apparaît comme l'aboutissement de nombreuses discussions et rencontres individuelles et collectives aux différentes étapes des projets, d'un travail de longue haleine de la part du syndicat pour faciliter l'acceptation et la réalisation du projet. En effet, tout comme le rôle de chargé de mission est essentiel en matière d'animation du dispositif et de transmission des connaissances techniques du problème, l'investissement direct des élus sur le terrain est également incontournable pour démontrer le bien-fondé des projets, aborder avec les riverains les compromis possibles en matière d'usages. Ainsi le cas de l'Oudon nous éclaire sur les conditions de mise en œuvre d'une politique publique de gestion du risque à incidences sur le foncier agricole : la prise de décision s'accommode des différents ajustements opérés par les parties prenantes tout au long du processus, au prix toutefois d'une minoration des objectifs environnementaux initiaux.

Conclusion

Ce travail de recherche nous invite à considérer les relations entre agriculture et risque inondation de façon renouvelée. La réduction de la vulnérabilité des exploitations agricoles face au risque d'inondation est une problématique investie déjà depuis plusieurs années par les acteurs institutionnels (Bernard, 2016 ; Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, 2018). Notre recherche s'inscrit dans une logique différente et cherche à mettre l'accent sur le rôle du foncier agricole dans la gestion du risque d'inondation, en particulier avec la multiplication actuelle d'ouvrages de rétention des eaux sur ce parcellaire agricole pour mieux protéger les espaces urbains d'aval.

In fine, cette communication montre que les outils développés ces dernières années tendent à faciliter la mise en œuvre, en milieu rural, d'ouvrages de contrôle de l'aléa. La servitude de sur-inondation en constitue l'un des plus utilisés. Créée il y a près de 15 ans, elle est de plus en plus mobilisée par les gestionnaires des cours d'eau mais ses premières limites apparaissent. Le cas du bassin de l'Oudon nous montre qu'elle ne peut trouver sa place que dans une stratégie foncière mixte mêlant différents outils de maîtrise du foncier. De la même manière, il apparaît également qu'une telle servitude ne peut être sereinement mise en œuvre sans la mise en place de temps d'échanges et de négociations avec les usagers du foncier, en particulier les exploitants agricoles, qui restent encore aujourd'hui les premiers concernés.

Cette analyse nous amène à questionner les modalités de mise en œuvre de l'action publique, aujourd'hui, sur les cours d'eau. Face à des ambitions techniques fortes, ces projets ont fait apparaître sur la scène publique des acteurs nouveaux, qui se sont mobilisés contre et qui se sont ensuite constitués en association en reconfigurant le jeu d'acteurs local. Ainsi, du fait de la complexité croissante des jeux d'acteurs au niveau local avec l'implication de plus en plus forte des propriétaires et usagers dans les processus de décision, se pose la question de la gouvernance de ces dispositifs. Observés dans leur ensemble, les processus de négociation apparaissent comme des actions collectives orientées par le droit qui mobilisent une diversité d'acteurs publics et privés. Ces actions peuvent être appréhendées comme une transaction sociale en matière foncière (Bonfond & al. 2017) et renvoient à des pratiques règlementaires collectives formalisées ici notamment à la fois dans les protocoles d'accords sur les indemnisations et dans les conventions amiables avec les propriétaires et exploitants. Elles résultent de compromis sociaux et territoriaux complexes, plastiques, renégociés et renégociables. Enfin, elles impliquent des jeux de pouvoirs et de valeurs entre des acteurs et groupes d'acteurs aux objectifs différents. La négociation qui a lieu dans le cadre de cette transaction sociale n'a pas uniquement consisté en matière foncière, elle suppose un jeu de pouvoirs et de contre-pouvoirs autour d'un ou plusieurs problèmes à résoudre, ici la protection contre les inondations, et implique de nombreux acteurs⁸.

Références

- Bernard A., 2016 « Prévention des inondations et agriculture : enjeux et outils », Ateliers Prévisiq inondations, 17 octobre 2016, Lyon.
- Bonfond M., Fournier M., Servain S., Gralepois M., 2017, *La transaction foncière comme mode de régulation en matière de protection contre les inondations. Analyse à partir de deux zones d'expansions de crue : l'Île Saint Aubin (Angers) et le déversoir de la Bouillie (Blois)*. Revue Risques Urbains / Urban Risks, Vol 17- 2-Faire la ville résiliente pour faire la ville plus sûre. ISTE Editions.

⁸ On notera le rôle des Chambres d'agriculture, cosignataires des protocoles d'accords

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

Busca D., 2010, *L'action publique agri-environnementale: la mise en œuvre négociée des dispositifs*, Paris, France, L'Harmattan, 329 p.

CNR, 1999, Étude 3P Maine, <http://www.eptb-loire.fr/wp-content/uploads/2013/10/3pmaine.pdf>

Établissement Public Loire, 2015, Programme d'Actions de Prévention des Inondations du bassin de la Maine (PAPI Maine). Bilan des actions menées entre 2003 et 2013 http://www.eptb-loire.fr/wp-content/uploads/2017/02/bilan_PAPI_ss_by_2013_janv2015.pdf

Fortier A., 2009, « La conservation de la biodiversité. Vers la constitution de nouveaux territoires ? », *Etudes rurales*, 183, p. 129-142.

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

Gauttier A., 2017, *Les clauses environnementales dans les contrats relatifs au foncier agricole (Le cas des Basses Vallées Angevines)*. Mémoire de fin d'études, École Supérieure des Géomètres et Topographes (Le Mans).

Hellec F., Barataud F., Martin L., 2013, « Protection de l'eau et agriculture : une négociation au long cours », *Natures Sciences Sociétés*, 21, 2, p. 190-199.

Larrue, C., Bruzzone, S., Lévy, M., Gralepois, T., Schellenberger, J.B., Trémorin, M., Fournier, C., Manson, T. (2016) Analysing and evaluating flood risk governance in France: from state policy to local strategies. STAR-FLOOD Consortium, Tours, France. [online] URL: <http://climate-adapt.eea.europa.eu/metadata/publications/analysing-and-evaluating-flood-risk-governance-in-france-from-state-policy-to-local-strategies>

Ledoux B., 2006, *La gestion du risque inondation*, Lavoisier, Paris, France, xxii+770 p.

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

Pahl Wostl C., 2009, A conceptual framework for analysing adaptive capacity and multi-level learning processes in resource governance regimes. *Global Environmental Change* 19(3): 354–365

Pahl Wostl C. and Hare M., 2004, Processes of social learning in integrated resources management. *J. Community. Appl. Soc. Psychol.*, 14: 193-206. doi:[10.1002/casp.774](https://doi.org/10.1002/casp.774)

Riegel J., 2018, « Le dialogue territorial au risque de l'écologie ? Traces et effets d'une concertation entre aménagements hydrauliques et restauration écologique », *Participations*, N° 20, 1, p. 173-198.

Roth D., Warner J., 2007, « Flood Risk, Uncertainty and Changing River Protection Policy in the Netherlands: The Case of 'Calamity Polders' », *Tijdschrift voor economische en sociale geografie*, 98, 4.

SYMBOLI/CA49/CA53, 2012, Protocole d'accord pour l'indemnisation des propriétaires et des occupants dans le cadre de dispositifs de zones de rétention temporaire des eaux pour limiter les effets des crues dans le bassin de l'Oudon. Protocole consolidé avec les avenants. 26 octobre 2012.

SYMBOLI/THEMA, 2008, Mise en place de dispositifs de sur-stockage des crues sur les bassins versants de l'Argos et de la Verzée. Document général.

Warner J., Edelenbos J., Van Buuren A., 2012, *Making space for the river: governance challenges. Making Space for the River. Governance Experiences with Multifunctional River Flood Management in the US and Europe*, IWA Publishing.

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