Institut de hautes études en administration publique
Swiss Graduate School of Public Administration
Institut universitaire autonome

Guillaume de Buren

La régulation des interdépendances entre la forêt et l'eau potable en France

Etudes de cas sur le site du Mont Forchat (projet Alpeau)

Working paper de l'IDHEAP 6/2011

Chaire Politiques publiques et durabilité

Interreg FRANCE-SUISSE

Institut de hautes études en administration publique
Swiss Graduate School of Public Administration
Institut universitaire autonome

L'Université pour le service public

La régulation des interdépendances entre la forêt et l'eau potable en France ; études de cas sur le site du Mont Forchat

Les cas des captages de Ramble et des Moises (projet Alpeau)

Guillaume de Buren

Mai 2011

Working paper de l'IDHEAP 6/2011

Chaire Politiques publiques et durabilité

Pour citer ce document :

de Buren, Guillaume (2011). La régulation des interdépendances entre la forêt et l'eau potable en France ; études de cas sur le site du Mont Forchat. Working paper de l'IDHEAP no 6/2011. Lausanne : IDHEAP

Ce document se trouve sur notre site Internet: http://www.idheap.ch > publications > Working paper

© 2011 IDHEAP, Lausanne

Quartier UNIL Mouline — CH – 1015 Lausanne
T : +41(0)21 557 40 00 — F : +41(0)21 557 40 09
idheap@idheap.unil.ch — www.idheap.ch

Table des matières

Liste des abréviations 7

Introduction 11

Cadre d'insertion de l'étude 12

Problématiques 12

Première partie : interdépendance entre la forêt et l'eau potable en France 15

1. La forêt française 16

1.1. Définition de la forêt en France 16

1.2. Etat des forêts en France 18

1.3. La propriété forestière en France 20

1.4. Les acteurs de la forêt française 23

1.4.1. Les autorités publiques 23

1.4.2. Les organismes parapublics 26

1.4.3. Les structures associatives et les fédérations 27

1.4.4. Les acteurs privés 28

1.5. La régulation de la Ressource « forêt » 29

1.5.1. Survol des grandes étapes de la politique forestière 30

1.5.2. La réglementation de la sylviculture 33

1.5.2.1. Le code forestier 33

1.5.2.2. La loi d'orientation forestière 34

1.5.2.3. Les instruments de gestion forestière 35

1.5.2.4. L'exploitation du bois 39

1.5.2.5. La fiscalité forestière 42

1.5.2.6. Les procédures de contrôle et de sanction 43

1.5.2.7. La régulation des autres biens et services forestiers 44

1.5.3. Les règles de la propriété en forêt 45

1.5.3.1. Le droit de préemption 49
1.5.3.2. Délimitation, exclusion et droit d'accès 50
1.5.3.3. Les regroupements de propriétaires forestiers 51
2. L'eau potable 53
2.1. Définition de l'eau potable 53
2.2. Les acteurs de l'eau potable en France 54
2.2.1. Les autorités publiques 54
2.2.2. Les usagers de l'eau potable 61
2.3. La régulation des usages de l'eau potable en France 62
2.3.1. Survol des grandes étapes de la politique protection de l'eau potable 62
2.3.2. La procédure de protection des captages 65
2.3.3. Les différents périmètres de protection des captages 67
2.3.4. L'articulation entre les périmètres de protection et les documents d'urbanisme 70
2.3.5. L'indemnisation des propriétaires 70
2.3.6. La procédure de contrôle et de sanctions 72
2.3.7. L'état de la mise en œuvre des mesures de protection 73
2.3.8. Les règles de la propriété et l'eau potable 75
2.3.9. La maîtrise foncière 77
3. La régulation de l'écoservice forestier pour l'eau potable 79
3.1. La réglementation générale 81
3.2. La régulation ponctuelle 83
3.3. Les servitudes et indemnisations 85
3.4. La procédure de contrôle et de sanctions 86
3.5. Les contrats comme solution ? 88
3.6. Les possibilités et limites des contrats 92
3.7. Quelques variations créatives autour des contrats 95
3.7.1. Des contrats comme moyen de financements 95

3.7.2. Une utilisation détournée des contrats 96
3.7.3. Une adaptation créative des mesures incitatives 96
3.7.4. Les servitudes conventionnelles 96
Deuxième partie : étude de cas sur le site du Mont Forchat 99
4. Contexte des études de cas 99
4.1. Choix du site et des cas 99
4.2. Contexte local du site de l'étude 102
5. Cas du captage de Ramble 106
5.1. Localisation de la commune d'Habère-Poche 106
5.2. Les captages d'Habère-Poche 106
5.3. Le captage de Ramble et son périmètre immédiat 107
5.4. La régulation des usages prévue en périmètre rapproché 108
5.5. L'incident survenu et documenté 109
5.6. Les résultats de la recherche : réactions et jeux des acteurs locaux 111
6. Cas du captage des Moises 115
6.1. Localisation de la commune de Draillant 115
6.2. Le syndicat intercommunal des eaux des Moises 116
6.3. Le captage des Moises 117
6.4. La régulation prévue en périmètre de protection rapprochée 118
6.5. L'accident survenu et documenté 120
6.6. Les résultats de la recherche : réactions et jeux des acteurs locaux 122
7. Discussion 126
7.1. L'écart entre le problème et sa perception 126
7.2. La méconnaissance des règles en vigueur 128
7.3. L'indisponibilité des informations contenues dans la régulation 130
7.4. L'applicabilité de la régulation prévue 132
7.5. Synthèse intermédiaire 134

Troisième partie : analyse et synthèse générale 137
8. Présentation du cadre d'analyse des régimes institutionnels des Ressources 137
9. Analyse du régime institutionnel de la forêt 141
9.1. Screening historique du régime institutionnel 141
9.2. Etendue et cohérence du régime institutionnel actuel 142
9.2.1. Étendue 142
9.2.2. Cohérence 145
9.3. Discussion 148
10. Analyse du régime institutionnel de l'eau potable 154
10.1. Screening historique du régime institutionnel 154
10.2. Etendue et cohérence du régime institutionnel actuel 155
10.2.1. Etendue 155
10.2.2. Cohérence 156
10.3. Discussion 158
11. Synthèse générale 165
11.1. Des contrats pour protéger les captages 166
11.2. Des contrats pour préserver les écoservices 167
11.3. Conclusion 169
Bibliographie 171
Annexe I : schéma des pistes envisageables 181
Annexe II : liste des personnes rencontrées 182

Liste des abréviations

ARS	Agences régionales de santé
ASAF	Aménagement foncier agricole et forestier
ATR	loi relative à l'administration territoriale de la République (loi n°92-125 du 6 février 1992)
CCSPL	Commission consultative des services publics locaux
CCCL	Communauté de Communes des Collines du Léman
CEE	Communauté Économique Européenne
CEPF	Confédération européenne des propriétaires forestiers privés
CEE-NU	Commission économique pour l'Europe des Nations Unies
CFT	Charte forestière de territoire
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CG3P	Code général de la propriété des personnes publiques
CIFOR	Center for international forestry research
CNPF	Centre national de la propriété forestière
CODERST	Conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques
CRPF	Centres régionaux de la propriété forestière (centre régional de la propriété forestière)
CRFPF	Commission régionale de la forêt et des produits forestiers
DCE	Directives européennes 2000/60/CE du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau (Directive-cadre sur l'eau)
DDASS	Directions départementales des affaires sanitaires et sociales
DDC	Direction du développement et de la coopération, département des affaires étrangères de la Confédération Suisse
DDT	Direction départementale des territoires
DG ENV	Direction générale de l'environnement de la Commission européenne
DGCL	Direction générale des collectivités locales
DIREN	Directions régionales de l'environnement
DRASS	Directions régionales des affaires sanitaires et sociales
DRE	Directions régionales de l'équipement

DREAL	Directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement
DUP	Déclaration d'utilité publique
EBC	Espace boisé à conserver
EPCI	Etablissement public de coopération intercommunal
EPIC	Etablissement public à caractère industriel et commercial
FAO	Food and agriculture organization
FEADER	Fonds européen agricole pour le développement rural
FECOF	Fédération européenne des communes forestières
FIB74	Interprofession de la filière bois de Haute-Savoie / Mont-Blanc
FNCOFOR	Fédération nationale des communes forestières
IDF	Institut pour le développement forestier
IFN	Inventaire forestier national
ISF	Impôt de solidarité sur la fortune
IUCN	International union for conservation of nature
JOAN	Journal officiel de l'assemblée nationale
LEMA	Loi sur l'eau et les milieux aquatiques (loi n°2006-1772 du 30 décembre 2006)
LOLF	Loi organique relative aux finances (loi n°2001-692 du 1er août 2001)
MAAPRAT	Ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire
MAE	Mesure agro-environnementale
MEEDAT	Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire
MEEDDM	Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer
MSS	Ministère de la santé et des sports
ONF	Office National de Forêt
ONG	Organisation non gouvernementale
ORF	Orientations régionales forestières
ORP	Orientations régionales de production
PAC	Politique agricole commune
PADD	Projet d'aménagement et de développement durable
PES	Paiement pour services environnementaux (acronyme de Payment for environmental services)
PDRH	Programme de développement rural hexagonal
PLU	Plan local d'urbanisme

PNH	Parc naturel hydrologique
PNSE	Plan national santé environnement
PPC	Périmètre de protection du captage
PSG	Plan simple de gestion
RDA	Régie départementale d'assistance
RGPP	Révision générale des politiques publiques
RI	Régime institutionnel
RIR	Régime institutionnel de la ressource
RNU	Règlement national d'urbanisme
SAFER	Société d'aménagement foncier et d'établissement rural
SAGE	Schéma d'aménagement et de gestion des eaux
SDAGE	Schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux
SEA	Sociétés d'économie alpestre
SGDSN	Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale
SIEM	Syndicat intercommunal des eaux des Moises
SIG	Système d'information géographique
SIPACOR	Syndicat du Pays de la Côte et du Redon
SMDEA	Syndicat mixte départemental d'eau et d'assainissement
SRGS	Schéma Régional de Gestion Sylvicole
UDI	Unité de distribution
UNEP	United nations environment programme
WB	World bank
WWF	World wide fund for nature

Introduction

La gestion des Ressources[1] naturelles et les politiques environnementales voient apparaître de nouveaux modes de régulation qui mettent en relation directe les prestataires et les bénéficiaires des services naturels. Ce développement s'insère dans une évolution écosystémique des politiques environnementales (Knoepfel, Nahrath, Savary, Varone, & Dupuis, 2010, p. 161) : ce n'est plus une Ressource naturelle ou un problème qui est au centre, mais une fonction de la Nature dont profitent des usagers bénéficiaires. Il s'agit par exemple du rôle que joue la forêt pour la filtration et l'épuration des eaux, dans la lutte contre l'érosion ou dans la régulation des microclimats. Plutôt que de contraindre les pratiques des sylviculteurs, l'idée est de donner une valeur aux prestations fournies. Les années 2000 sont marquées par la prolifération d'initiatives publiques ou privées qui cherchent à valoriser les services naturels, dit écosystémiques (ou écoservices), dans le but de mieux les intégrer dans la prise de décision et *in fine* d'assurer leur durabilité. Cette idée s'appuie sur les théories de l'économie de l'environnement qui suggèrent que l'attribution d'une valeur (donc d'un prix) à une prestation naturelle incite une modification des comportements des usagers. Sans prix, ils ne l'intégreraient pas dans leurs critères de choix et pourraient facilement la mettre en danger.

Cette lecture s'oppose à la voie plus classique, dite réglementaire, qui définit en amont ce qui est autorisé, limité ou interdit pour les acteurs. Il n'est pas ici question de choisir entre l'une ou l'autre approche, ni d'exposer une préférence, mais de déterminer comment elles se conjuguent. En effet, les instruments de valorisation promus par les économistes de l'environnement n'apparaissent pas dans un espace vide, exempt d'institutions qui contraignent les acteurs. Ce document présente les résultats d'un mandat d'étude du projet Alpeau qui s'insère dans l'évolution décrite. Ce projet cherche à réaliser des contrats qui complètent les mesures réglementaires. Nous le présentons maintenant avant de détailler davantage notre problématique.

---

[1] Nous distinguons entre les Ressources sujets de l'étude (ici la forêt et l'eau) et les ressources mobilisées par les acteurs pour réaliser leurs actions (aussi appelées ressources de politiques publiques ou ressources d'action). La gestion des premières est la variable dépendante (à expliquer) et les secondes une variable indépendante (explicative) possible. Par cette distinction de forme, reprise tout au long de notre étude, le lecteur sait immédiatement à quelle ressource il est fait référence.

Cadre d'insertion de l'étude

Le projet Alpeau du programme Interreg IV A France – Suisse s'intéresse aux interdépendances entre la forêt et l'eau potable. Elles sont principalement de deux ordres : premièrement le service de filtration produit par la forêt est reconnu par les acteurs, mais ne fait l'objet d'aucune compensation. Ce sont donc les forestiers qui assument les surcoûts qu'engendre la réglementation, quand bien même ce sont les fournisseurs d'eau potable qui bénéficient du service et économisent des frais de traitement. Deuxièmement, la qualité des eaux captées peut fortement varier selon les modes d'exploitation forestière. Lorsque des perturbations apparaissent, ce sont les fournisseurs d'eau potable qui assument les surcoûts de traitement de l'eau. Pour modifier positivement les pratiques et garantir la durabilité du service de filtration du sol forestier, le projet Alpeau souhaite établir des contrats. Un guide de bonnes pratiques sylvicoles et des modèles de contrats seront publiés à l'issue du projet.

Notre implication est définie par deux conventions avec les porteurs suisses et français du projet Interreg. Ce sont en Suisse l'Université de Neuchâtel et en France l'Office National des Forêts (ONF). Il est prévu que nous réalisions des études de terrain sur le site du Mont Forchat (Haute-Savoie) et sur le site la Côte (Canton de Vaud). La présente étude porte sur deux cas (captages des Moises et celui de Ramble), situés sur le Mont Forchat.

Ces études de cas nous fourniront les éléments empiriques pour notre thèse en administration publique. Celle-ci étudie les stratégies des acteurs dans différents contextes institutionnels et mobilise plusieurs cadres théoriques issus de l'analyse de politique publique, de l'économie des Ressources et de la nouvelle économie institutionnelle. Le présent rapport doit donc être distingué de notre thèse. Néanmoins à plusieurs reprises dans ce texte nous y renvoyons le lecteur, lorsque des éléments importants méritent d'être discutés théoriquement, mais que ce n'est pas ici la place.

Problématiques

Les contrats qu'il est prévu d'étudier lient des acteurs prestataires et bénéficiaires. Ce sont des arrangements institutionnels (Davis & North, 1970, p. 133) qui contraignent leurs actions en limitant leur marge de manœuvre sur une base volontaire. De tels contrats viennent s'ajouter à un cadre réglementaire déjà complexe. Il ne s'agit donc pas de créer de nouvelles institutions dans un espace vierge, mais au contraire de les intégrer dans l'existant. Pour cela, il est essentiel de prendre en compte les institutions présentes sans quoi les contrats projetés vont rajouter de la complexité au lieu de résoudre des problèmes. Pour nos mandants, il s'agit donc

de savoir quels sont les potentiels et limites des instruments contractuels entre prestataires et bénéficiaires de services écosystémiques, compte tenu de la réglementation en place.

Pour y parvenir, nous proposons de dresser successivement un panorama des institutions existantes, régulant les usages d'une part de la forêt et d'autre part de l'eau potable. Leur importance n'est pas constante. Elle varie dans le temps (la réglementation d'hier n'est pas celle d'aujourd'hui) et dans l'espace (la réglementation suisse diffère de la française) pour chaque Ressource. Cette hétérogénéité, associée à la multiplicité des institutions qui forment le cadre réglementaire est difficile à appréhender pour l'observateur. Il s'agit de structures certes complexes, mais identifiables et analysables au moyen d'instruments adéquats. Pour ce faire, nous utilisons le cadre d'analyse des Régimes institutionnels des Ressources (RIR) (Gerber, Knoepfel, Nahrath, & Varone, 2009). Cette approche, maintes fois mise en pratique permet d'identifier la teneur des institutions issues des politiques publiques et des titres de propriété (Bisang, 2000; Bonnefond, 2009; Gerber, 2006; Nahrath, 2003; Nicol, 2009; Olgiati, 2011, etc. Reynard, Mauch, & Thorens, 2000). Ceci nous permet de distinguer deux régimes institutionnels distincts (celui de la forêt et celui de l'eau potable), de les analyser, puis d'étudier leurs articulations.

Comme Aubin, nous pensons que *« l'utilité première des régimes institutionnels consiste à mesurer le degré d'intégration des règles qui gouvernent l'accès et l'usage d'une Ressource. […] Ainsi le régime [institutionnel] permet d'apprécier la contribution des différentes régulations publiques à la durabilité des usages et des [R]essources naturelles »* (Aubin, 2007, p. 42-43). Toutefois, aucun régime institutionnel n'est totalement intégré. Il existe toujours à côté des réglementations des possibilités plus ou moins grandes que les acteurs exploitent pour définir des accords entre eux. C'est dans ces marges que prennent forme les contrats mentionnés plus haut. Dès lors, pour identifier les possibilités et limites à leur conclusion, il importe d'identifier ces marges de manœuvre. Elles se trouvent dans les déficits d'étendue et de cohérences (lacunes et incohérences) que désigne le cadre d'analyse des RIR. Une fois la marge de manœuvre identifiée, les modalités des contrats peuvent être étudiées selon les cas spécifiques.

Notre étude se présente en trois grandes parties qui suivent le cheminement énoncé ci-dessus. La première traite du panorama général de ce qui est prévu dans les textes au niveau français. Nous y décrivons les régimes institutionnels de la forêt et de l'eau potable avant d'étudier la régulation de l'interdépendance qui les lie. La deuxième partie décrit ce que nous avons

observé sur le terrain et la troisième dresse une analyse dans laquelle nous identifions des lacunes et incohérences dans la réglementation actuelle qui pourraient être corrigées ou complétées par des arrangements contractuels. Dans cette présentation, l'approche se veut pragmatique pour répondre aux attentes des acteurs de terrain. Ceci explique pourquoi, l'analyse théorique des régimes institutionnels et les questions conceptuelles qui en découlent ne sont abordés que succinctement dans la dernière partie et ne constitue pas le cœur de ce document.

Première partie : interdépendance entre la forêt et l'eau potable en France

« Objet des sciences naturelles et des sciences humaines, la forêt est un terrain d'investigation privilégié pour le géographe. Celui-ci doit mobiliser à la fois les compétences de l'écologue, de l'économiste, de l'historien, du sociologue, du politologue et du juriste pour tenter de comprendre la complexité des interactions tissées sur le temps long entre l'homme et l'espace forestier. La recherche sur l'espace forestier s'élargit nécessairement pour toucher au cadre normatif et institutionnel, à l'ensemble des règles et des structures qui reflètent les attentes d'une société et les moyens dont elle dispose pour gérer les forêts. La politique forestière et ses instruments deviennent, par eux-mêmes, objets d'analyse géographique » (Degron, 2009, p. 2).

Comme le décrit ce géographe, l'interdisciplinarité est utile à la compréhension des enjeux forestiers. Par notre regard, nous souhaitons porter un éclairage différent et complémentaire à celui des sciences naturelles. Concrètement, nous nous situons à la croisée de trois disciplines : l'histoire, le droit et la science politique. Alors que le géographe met l'accent sur la dimension spatiale, ce sont les interactions entre les acteurs et les institutions[2] relatives à la forêt et à l'eau potable qui nous intéressent.

Nous proposons de regarder successivement les institutions de la forêt (section 1) avant de traiter celles de l'eau potable (section 2), puis de présenter leurs interactions pour réguler les interdépendances entre les deux Ressources (section 3). Dans cette première partie, nous nous distançons volontairement de ce qui est fait sur le terrain. Nous dressons un panorama de ce qui est prévu sur la base des textes nationaux, régionaux, voire départementaux. Dans la seconde partie, nous nous concentrerons sur la manière dont ces contraintes sont utilisées sur le terrain, dans nos cas.

---

[2] Nous donnons une définition large au concept d'institutions. Ce sont des contraintes créées par les humains pour cadrer leurs actions, dans le sens de la définition de North : *« Institutions are the humanly devised constraints that structure political, economic and social interaction »* (1991, p. 97).

1. La forêt française

La forêt est une évidence qui s'impose à l'observateur car elle est tangible de manière immédiate[3]. Ses lisières permettent d'en déterminer une surface et son volume fait l'objet d'un suivi continu. Cette vision est cependant faussement évidente. L'arbre n'est pas la forêt et plusieurs arbres n'en sont pas toujours une non plus. Dès lors, il est important de commencer par énoncer les questions qui entourent la définition de l'objet « forêt » (section 1.1). Ensuite, nous nous intéresserons à son état (section 1.2) et aux types de propriété forestière en France (section 1.3). Dans la section 1.4, nous porterons le regard sur les acteurs qui l'influencent avant de nous plonger en détails dans la régulation de leurs usages (section 1.5).

1.1. Définition de la forêt en France

La définition juridique de la forêt revêt une grande importance car la qualité forestière du sol détermine le type de régime institutionnel (réglementaire et fiscal) qui s'y applique. *« Pourtant, aucun texte législatif ou réglementaire, ni aucun tribunal n'ont jamais énoncé une telle définition et c'est un sujet sur lequel les ouvrages de droit forestier sont généralement muets »* (du Peloux, 2008, p. 37).

L'inventaire forestier national (IFN) donne une définition de ce qui est pris en considération dans la statistique nationale à laquelle nous nous référons à plusieurs reprises dans ce travail : *« Est classé en forêt tout territoire occupant une superficie d'au moins 50 ares*[4] *avec des arbres capables d'atteindre une hauteur supérieure à 5 m à maturité in situ, un couvert arboré de plus de 10 % et une largeur moyenne d'au moins 20 mètres. »* (Inventaire forestier national, 2009)[5]. Cependant, cette définition n'est pas celle retenue en droit (du Peloux, 2008, p. 37).

La référence la plus citée est la circulaire ministérielle du 18 janvier 1971 relative à la taxe sur le défrichement. Elle apporte une définition officielle des bois et forêts, mais sans valeur

---

[3] C'est le cas pour les Ressources naturelles, par opposition aux Ressources plus complexes étudiées par nos collègues comme le paysages (Gerber, 2006)(J.-D. Gerber in Knoepfel & Gerber, 2008), le patrimoine (Boisseaux, 2010), le climat (J. Dupuis in Knoepfel et al., 2010, chapitre 13) ou l'information (Olgiati, 2011). Ses dimensions physiques rendent aussi la forêt palpable, contrairement à l'air (Savary, 2007).

[4] Un demi-hectare.

[5] Attention à l'ancienne définition, voir sur le site de l'IFN.

légale (Cabassy, 2009; du Peloux, 2008, p. 37) : *« Les bois et forêts sont des formations végétales comprenant des tiges d'arbres d'essences forestières dont les cimes, si elles arrivaient simultanément à maturité, couvriraient la plus grande partie du terrain occupée par la formation, que celle-ci soit au moment de l'enquête de l'état, de semis, de rejets sur souches, de fourrés, de gaulis, de perchis ou de futaie ».*

Cependant la plupart des données forestières se réfèrent à la définition de l'Inventaire Forestier National (IFN). Dans la suite de ce travail, la distinction ne sera pas toujours possible. Bien que les divergences entre ces deux définitions soient importantes pour l'application de la réglementation, les convergences sont nombreuses : tout d'abord une forêt est une surface sur laquelle poussent des arbres avec une densité minimale. Ceci permet d'en écarter les étendues couvertes de plantes arbustives (fourrés, etc.), les haies et les arbres isolés. La densité est évaluée à maturité de manière prospective pour englober aussi les plantations de jeunes arbres. Ce n'est donc pas l'état actuel, mais l'état potentiel qui est déterminant. L'âge, le mode d'exploitation ou la qualité du boisement n'importe pas.

En droit français, la notion de *destination forestière* est un complément nécessaire à la définition physique de la forêt sous deux aspects (du Peloux, 2008, p. 38) : premièrement, la destruction totale de la couverture boisée ne constitue pas un changement d'affectation. La réglementation forestière continue donc à s'appliquer sur un terrain anciennement boisé même s'il a été entièrement dénudé par l'exploitation sylvicole, un incendie ou un ouragan (code forestier, art. L 311-1). Deuxièmement, les surfaces couvertes d'arbres à des fins agricoles (vergers) ou horticoles (pépinière, production de sapins de Noël) ne sont pas des forêts car leur destination n'est pas forestière. La limite est parfois ténue dans le cas par exemple de châtaigneraies faisant l'objet de peu d'entretien. Dès lors se pose la question de savoir quelle est la destination première du boisement pour déterminer le régime juridique qui s'y applique. Inversement, par la modification de la destination forestière (camping, parking, golf), on met fin à la destination forestière même sans qu'aucun arbre ne soit abattu.

En forêt, il existe des zones non boisées (zone de dépôt des grumes, route et chemin forestiers, place de pique-nique, etc) voire d'autre nature (rivières, rochers, etc.) qui sont juridiquement des forêts dans le sens où le code forestier s'applique. Les conséquences pratiques sont par exemple qu'il n'est pas nécessaire d'obtenir d'autorisation de défrichement pour réaliser une route forestière ou une place de dépôt, puisque ces équipements restent assimilés à la forêt en tant qu'accessoires (du Peloux, 2008, p. 38).

La définition de l'IFN, bien que distincte de la définition juridique, fournit des données pertinentes pour saisir les tensions qui s'exercent (ou pas) sur la Ressource. Ci-après, nous dressons un très rapide état de la forêt en France en nous appuyant sur les données de l'IFN.

1.2. Etat des forêts en France

Aujourd'hui, le patrimoine forestier français se porte bien avec une étendue jamais atteinte depuis le XV^{ème} siècle (Morin, 2010, p. 236). Depuis le milieu du XIX^{ème} siècle, la surface forestière s'accroît de manière significative en France (voir figure 1). Cette évolution s'explique par la généralisation des sources d'énergie alternative (charbon, pétrole) et la diminution de la pression agricole depuis la révolution industrielle (Inventaire forestier national, 2008, p. 3). A cela s'ajoute différents programmes de reboisements protecteurs (Brugnot, 2002). Suite à la seconde guerre mondiale, le Fonds Forestier National a encouragé une monoculture productiviste dont nous observons les résultats dans nos études de cas. Actuellement, la forêt française est la première réserve de bois en Europe avec 2'407 millions de mètres cubes et la troisième en surface avec 15.71 millions d'hectares (Maresca & Picard, 2010)[6].

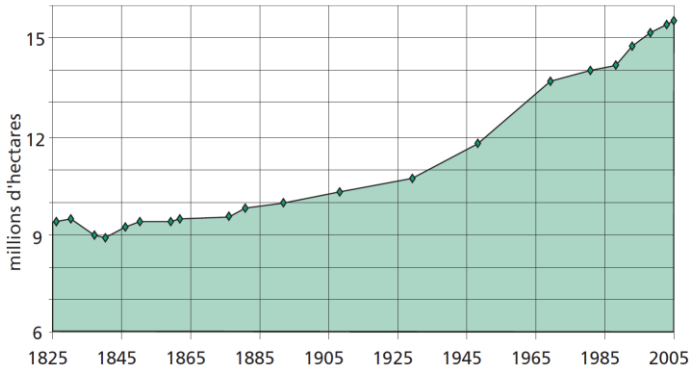


Figure 1 : évolution de la surface forestière française (Cinotti, 1996; in Inventaire forestier national, 2008, p. 3).

D'après les données de l'inventaire forestier national (2009), le territoire métropolitain est couvert à 28.6%[7]. Le taux de boisement des départements est toutefois très variable comme le montre la figure 2. Six départements sont couverts à plus de 50% de forêt alors que neuf autres le sont à moins de 10%. En région Rhône-Alpes, le taux de boisement moyen est de

---

[6] Données chiffrées de l'IFN (2008).
[7] 15.71 millions d'hectares de forêt / 551.5 millions.

34.4% et le département de Haute-Savoie, qui nous intéresse pour nos cas d'étude, a une superficie boisée de 178'624 ha, soit un taux de boisement de 38.8% (Inventaire forestier national, 2005, p. 11).

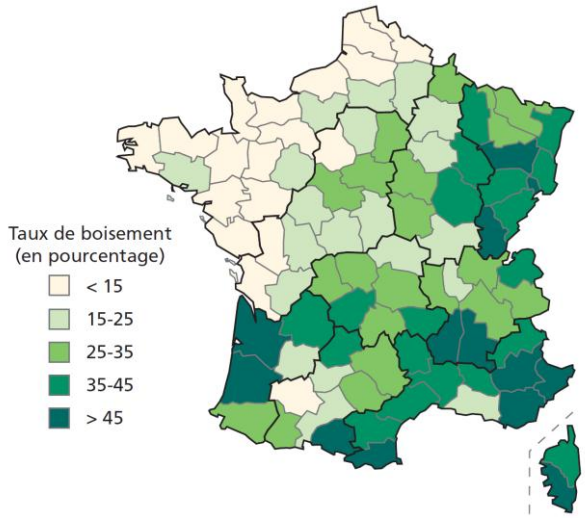


Figure 2 : taux de boisement par département (Inventaire forestier national, 2009).

Ce tableau de la situation ne laisse guère entrevoir de menace. Cependant, les événements et périodes météorologiques extrêmes ont mis sous stress les forêts françaises. Les tempêtes de décembre 1999 ont abattu l'équivalent de 7 années de récolte[8]. Les chablis ont ensuite été la proie d'insectes et de champignons qui y ont proliférés avant d'attaquer les peuplements voisins. La sécheresse et la canicule de 2003 ont produit un stress hydrique qui a encore fragilisé les peuplements (ONF, 2006, p. 4).

La forêt a des caractéristiques générales, mais chacune correspond aussi à ce que l'on en fait. Qu'elles soient vierges, surexploitées ou jardinées, les forêts ne se ressemblent pas, ne remplissent pas les mêmes fonctions. Dès lors, après cette esquisse très grossière de l'état physique de la forêt française, il nous faut nous intéresser aux régimes de propriété pour discerner la base des enjeux discutés plus loin.

[8] Comparativement à d'autres départements du Nord et du Centre, la Haute-Savoie a été relativement épargnée (Observatoire départemental, 2005, p. 24).

1.3. La propriété forestière en France

La forêt privée française couvre 11.69 millions d'hectares (76%[9] de la surface forestière française). Elle est répartie sur 3.5 millions de propriétés forestières privées. 60% de ces forêts privées ont moins de 1 hectare et ne couvrent que 10% de la surface forestière privées. Les 40% qui dépassent l'hectare couvrent à elle seules 90% des forêts privées de France (Maresca & Picard, 2010). De plus, trois millions de propriétaires possèdent moins de quatre hectares (Institut pour le développement forestier, 2008). Ces forêts sont donc marquées par un morcellement important en petites parcelles.

La forêt haut-savoyarde, qui va nous occuper plus loin, correspond à ce tableau général (70% de forêt privée et fort morcellement). Elle se distingue par une prédominance de l'épicéa[10], ce qui en fait le premier producteur national (Observatoire départemental, 2005, p. 20). Cette essence, exploitée en futaie régulière et facilement commercialisable, donne à la sylviculture haut-savoyarde un rôle économique particulier. De ce fait, la forêt est considérée en Haute-Savoie comme une *« ressource abondante »* (Observatoire départemental, 2005, p. 20). En effet, deux tiers des volumes sur pieds répondent à un débouché commercial, bien qu'elle reste sous-exploitée en comparaison des volumes produits. En Haute-Savoie, le morcellement des petites parcelles privées est un obstacle. En moyenne, les propriétaires possèdent 1 hectare[11], souvent sur plusieurs parcelles non contiguës (Observatoire départemental, 2005, p. 21).

Les propriétaires de forêts privées sont à 96% des personnes physiques qui à 85% résident dans la région où se situe(nt) leur(s) forêt(s) (Institut pour le développement forestier, 2008, p. 6). La sylviculture n'est souvent pas leur activité professionnelle. Pour trois quart d'entre eux, il s'agit d'un patrimoine familial dont ils ont hérité. Selon une étude récente mandatée par la fédération des forestiers privés de France, les principaux usages qui en sont faits sont l'autoproduction de bois pour usage personnel (chauffage) (35%), l'espace de promenade et de loisir (17%) et le maintien du patrimoine (17%), alors que la vente de bois est très minoritaire (5%) (Maresca & Picard, 2010). La dimension immatérielle aurait donc une valeur plus importante que le rendement aux yeux des propriétaires.

---

[9] Données 2008 de l'IFN: 11.96 millions d'hectares de forêt privée/15.71 millions d'hectares de forêt.
[10] 58% de la surface forestière française est couverte de feuillus (Inventaire forestier national, 2008, p. 6).
[11] 100'700 propriétaires possèdent 100'309 hectares.

La forêt publique est généralement présentée en opposition à la forêt privée. Cependant il existe plusieurs formes de propriété forestière publique qu'il nous faut distinguer :

Les forêts domaniales[12] sont un héritage des anciennes forêts royales et ecclésiastiques, ainsi que d'anciennes forêts seigneuriales de chasse et de rente. Ces forêts ont été saisies à la suite de la révolution française de 1789. On les trouve principalement dans le grand bassin parisien, ainsi que dans le Nord-Ouest et l'Est. Une autre origine des forêts domaniales est liée aux grandes opérations d'aménagement du XIX^{ème} siècle lors desquelles l'Etat a acquis et reboisé des terrains. Ce type de forêt domaniale est surtout présent dans les Alpes du Sud, le Massif Central et les Pyrénées (ONF, 2006, p. 8). Une troisième catégorie de forêts domaniales est appelée *forêts de guerre*. Elles ont été plantées dans les zones marquées par les séquelles de la première guerre mondiale au Nord de la France. Généralement les forêts domaniales sont de grandes forêts (60% font plus de 2'000 ha). Elles représentent 3.1% du territoire français[13] et 11% de la surface des forêts françaises (ONF, 2006). Bien qu'appartenant à des collectivités publiques, elles relèvent du domaine privé de la nation et revêtent un statut juridique distinct : la domanialité privée (lire infra, section 1.5.3). Elles sont rattachées au ministère de l'agriculture et sont gérées par l'ONF.

L'Etat possède également des forêts non domaniales qui, elles, font partie du domaine public. Ce sont par exemple les forêts militaires, en main du ministère de la défense. L'ONF n'y est pas systématiquement le gestionnaire.

De nombreuses autres forêts appartiennent à des propriétaires publics (voir tableau 1). Ce sont les forêts des régions; des départements et des communes. Ces dernières sont les principales propriétaires de forêts publiques (57% des forêts publiques). A celles-ci s'ajoutent les forêts propriétés des établissements publics, des établissements d'intérêt public et des caisses d'épargne.

[12] Aucune forêt domaniale ne touche nos études de cas sur le site du Mont Forchat (Haute-Savoie).

[13] Nous écartons de notre étude les forêts domaniales d'outre-mer qui comme en Guyane forment une immense forêt de 7.5 millions d'hectares.

Forêts de l'Etat (dont les forêts domaniales)	1'773’000 ha (38%)
Forêts départementales	45’000 ha (1%)
Forêts régionales	59’000 ha (1.2%)
Forêts communales	2'685’000 ha (57.4%)
Forêts d'établissements publics et d'utilité publique et forêts de caisses d'épargne	79’000 ha (1.7%)
Forêts particulières (forêts privées gérées par l’ONF sous contrat Audifredd)	35’000 ha (0.7%)
Total	4'676’000 ha

Tableau 1 : répartition des forêts publiques de France métropolitaine selon le propriétaire. Données au 31.12.2009 selon l’annuaire statistique agricole (INSEE, 2010).

La part moyenne de la propriété forestière publique est de 25.6% (voir tableau 2). Cette proportion varie, mais ne dépasse la moitié qu’en Alsace – Lorraine – Franche-Comté avec un taux de 63.3% de forêts publiques (voir figure 3 ci-après). Inversement, ce taux descend à seulement 8.3% en Aquitaine (Inventaire forestier national, 2009). La variation régionale est importante comme le confirme la figure 3. Les moyennes nationales sont donc à utiliser avec précaution. Pour le département de Haute-Savoie, nous retenons la répartition de 30% public – 70% privé.

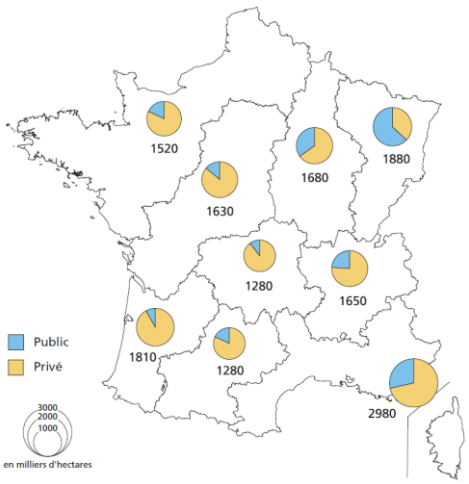


Figure 3 : superficie forestière par type de propriété (Inventaire forestier national, 2009).

Propriété publique		Propriété privée	Total
Forêts domaniales	Autres forêts publiques	Forêts privées	
Pour la France [en millions d'hectares] :			
1.53	2.49	11.69	15.71
(9.7%)	(15.9%)	(74.4%)	(100%)
Pour le département de Haute-Savoie [en milliers d'hectares] :			
4.05	48.97	125.6	178.62
(2.3%)	(27.4%)	(70.3%)	(100%)

Tableau 2 : répartition des surfaces boisées selon le type de propriété en France (Inventaire forestier national, 2008, p. 8) et dans le département de Haute-Savoie (Inventaire forestier national, 2005, p. 94, tableau 2).

1.4. Les acteurs de la forêt française

L'étude de la gestion des Ressources naturelles commence par la compréhension que ce ne sont pas les Ressources naturelles qui sont gérées, mais biens les usages de ces Ressources. En effet, ce sont les comportements des acteurs qui sont visés par les multiples institutions qui composent le mode de gestion. C'est pour cette raison que nous avons pensé utile de commencer par dresser un panorama des acteurs avant de traiter de la régulation (en section 1.5). Nous présentons dans cette section les principaux acteurs et leurs caractéristiques, sans chercher à procéder à une catégorisation analytique[14]. Toutefois, pour faciliter notre exposé, nous distinguons les autorités publiques, les organismes parapublics, les structures associatives et les acteurs privés. Nous traitons le premier groupe par strates, du niveau communautaire au niveau communal.

1.4.1. Les autorités publiques

Au niveau européen

La politique forestière européenne est jeune. Elle n'émerge que dans les années 1990. En décembre 1998, le Conseil européen adopte une résolution relative à une stratégie forestière pour l'Union européenne. Des préoccupations croissantes en ce qui concerne la cohérence entre les politiques forestières des Etats membres et les activités liées à la forêt au niveau de

[14] En référence au triangle des acteurs de l'analyse de politiques publiques (Knoepfel, Larrue, & Varone, 2006, p. 45 à 67).

l'Union, ainsi que le profil de plus en plus important des forêts dans les débats internationaux sur le développement soutenable ont conduit à l'adoption de cette stratégie forestière. (Commission Européenne, 2005, p. 3). Suite à l'élargissement de 2004, la politique forestière européenne s'impose comme un grand chantier et se concrétise par le plan d'action forestier européen 2007-2011 (Degron, 2009, p. 3 et 4). Ce plan affirme une politique européenne en réaction à un contexte international dynamisé par les conférences internationales de Johannesburg (2002) et de Vienne (2003) sous l'égide de la commission économique pour l'Europe des Nations Unies (CEE-NU). Cette concrétisation s'inscrit dans un contexte marqué par l'évolution de la politique agricole commune (PAC) en faveur du développement rural ; des ambitions environnementales européennes et la lutte contre le réchauffement climatique (Degron, 2009, p. 4).

La Commission européenne publie le 1er mars 2010 un *livre vert sur la protection des forêts*[15] qui expose les principaux problèmes qui touchent les forêts européennes. Cette publication lance une consultation en marge de la définition d'une stratégie forestière européenne face au changement climatique et questionne le rôle de l'UE pour les protéger. En marge de cette politique européenne émergente, les acteurs de la forêt s'organisent. Depuis le 20 mars 2007, une *Maison européenne de la forêt*[16] se trouve au cœur du quartier européen de Bruxelles. Ses locaux accueillent un grand nombre d'acteurs forestiers européens, dont la Confédération européenne des propriétaires forestiers privés (CEPF) et la Fédération européenne des communes forestières (FECOF).

Au niveau national

Deux ministères se partagent le champ des compétences nationales sur la ressource forêt :

Le Ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire (MAAPRAT) élabore et met en œuvre la politique en faveur de la forêt et de la filière bois. Il encadre les politiques de prévention des risques naturels et surveille l'état sanitaire des forêts.

---

[15] L'intitulé exact est : « Protection des forêts et information en Europe : préparer les forêts au changement climatique ».
[16] La *European Forestry House.*

Le Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire (MEEDAT) intervient sur les politiques relatives au paysage, à la biodiversité, au changement climatique.

Au niveau régional

Depuis 2008, les Directions régionales de l'agriculture et de la forêt (DRAF) sont devenues des Directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF). Les DRAAF sont des services déconcentrés du MAAPRAT. Chacune a un Service régional de la forêt et du bois (SERFOB) qui se charge de la mise en œuvre au niveau régional de la politique forestière, en veillant à la gestion durable des forêts. Dans ce but, les DRAAF contribuent à l'élaboration des *orientations forestières régionales*[17] et assistent le préfet de région dans l'exercice de ses compétences dans le domaine forestier.

Les Directions régionales de l'environnement (DIREN), services déconcentrés du MEEDAT, interviennent notamment dans les dispositifs de connaissance des milieux naturels (inventaires, suivis, etc.) et instruisent les dossiers de protection.

Au niveau départemental

La Direction départementale des territoires (DDT) est issue de la fusion en 2007 entre les Directions départementales de l'équipement (DDE) et celles de l'agriculture et des forêts (DDAF), devenues Direction départementale de l'équipement et de l'agriculture (DDEA). Le regroupement au 1er janvier 2010 des DDEA et des services de l'environnement des préfectures ont donné naissance aux DDT. Elles sont responsables de la mise en œuvre et du contrôle des politiques à forte incidence spatiale à l'échelle du département (urbanisme, forêt, agriculture, logement, équipement, transport, etc.). Elles se chargent de la gestion des crédits d'investissement, de l'organisation de la chasse, du contrôle de la gestion des forêts et participe à la maîtrise d'œuvre de certains travaux (reboisements, dessertes, etc.), mais surtout elles exercent un pouvoir de police forestière sur le terrain.

Au niveau communal

Les communes prises globalement sont le principal propriétaire forestier public en France (voir supra, tableau 1). Leurs forêts couvrent 2'685'000 ha (INSEE, 2010) et sont

[17] Lire infra, section 1.5.2.3.

principalement constituées des anciennes forêts de communautés villageoises qui ont subsisté (Morin, 2010, p. 236) à l'appropriation qui a suivi la révolution française (lire infra). Aujourd'hui, près d'une commune sur trois est propriétaire de forêts. La Fédération Nationale des Communes Forestières (FNCOFOR) défend leurs intérêts.

La gestion de leur forêt est confiée obligatoirement à l'Office national des forêts (ONF) afin de garantir au niveau national une gestion durable des forêts publiques. C'est donc l'ONF, en sa qualité de gestionnaire unique, qui suit, propose et réalise l'aménagement forestier sur décision du conseil municipal qui reste maître d'œuvre.

Les forêts privées situées sur le territoire communal peuvent être classé lors de l'élaboration d'un plan localisé d'urbanisme (PLU). Par-là, la commune peut s'assurer de la fonction de protection rendue par la forêt limitant les droits d'usage du propriétaire (lire infra, section 1.5.2.4).

1.4.2. Les organismes parapublics

Les Centres régionaux de la propriété forestière (CRPF)

Pour accompagner la gestion privée et encourager sa cohérence, des établissements publics régionaux ont été créés en 1963 : les centres régionaux de la propriété forestière (CRPF). Aujourd'hui leur rôle est d'orienter et de développer la gestion forestière des forêts privées au moyen de conseils techniques et juridiques aux propriétaires privés. Ils incitent les propriétaires privés à se regrouper ; ils forment et ils informent les sylviculteurs (Institut pour le développement forestier, 2008).

Les CRPF sont chargés d'élaborer les Schémas régionaux de gestion sylvicole (SRGS) ; d'agréer les Plans simples de gestion (PSG), de rédiger les Codes de bonnes pratiques sylvicoles (CBPS) et enregistrer les adhésions à de tels codes et d'agréer les Règlements types de gestion.

L'action des 18 CRPF est appuyée et coordonnée au niveau national par le Centre national de la propriété forestière (CNPF) et son service d'utilité forestière, l'Institut pour le développement forestier (IDF), qui contribue à la recherche, la formation et la diffusion de savoir.

L'Office national des forêts (ONF)

L'Office national des forêts (ONF) a un statut d'établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC). Il a été créé en 1964 par les réformes du ministre Edgard Pisani qui a sorti la gestion des forêts publiques de l'administration et créé les CRPF pour améliorer la gestion des forêts privées[18].

La tâche principale de l'ONF est de gérer les forêts publiques françaises (domaniales et communales) selon le régime spécial, dit *régime forestier*, et défini par le code forestier[19]. Ainsi, l'ONF gère plus de 27% de la forêt française (site internet de l'ONF[20]), soit 8% du territoire métropolitain. Cette mission de l'ONF est reconnue d'intérêt général et ses orientations sont définies par contrat de prestations entre lui et l'État. Actuellement un contrat courant de 2007 à 2011 est en cours.

L'ONF dispose d'une organisation déconcentrée (10 directions territoriales, 62 agences et plus de 500 unités territoriales ou spécialisées). Elle emploie 10'500 personnes. Comme structure autonome, l'ONF accepte des tâches rémunérées autres que celles définies par le régime forestier comme par exemple la gestion de forêt privée, la formation professionnelle et d'autres services spécialisés. L'ONF est aussi un acteur économique de la filière bois par les volumes qu'il exploite (14,5 millions de mètres cube par an, dont la moitié en forêt communale). Son chiffre d'affaire net dépasse 500 millions d'euros en 2009 (ONF, 2009).

1.4.3. Les structures associatives et les fédérations

Forêt Privée Française

Forêt Privée Française regroupe, au niveau national, l'ensemble des organismes professionnels au service des propriétaires forestiers privés que sont le CNPF ; les CRPF ; la Fédération nationale des syndicats de forestiers privés (Forestiers privés de France) et l'Union de la coopération forestière française (UCFF - qui regroupe les coopératives et les organismes de gestion en commun). Le but de cette structure est de proposer un portail unique pour communiquer et informer sur les forêts privées française.

La Fédération nationale des communes forestières (FNCofor)

---

[18] Lire infra, section sur l'évolution de la réglementation.
[19] Quelques forêts non soumises aux régimes forestiers ne relevant pas du ministère de l'agriculture échappent à sa gestion (lire supra, section X – La propriété forestière en France).
[20] Des écarts apparaissent entre les données publiées par l'ONF et par l'IFN.

La Fédération nationale des communes forestières (FNCofor) est une association (loi de 1901) créée en 1933. Elle rassemble plus de 5'000 communes propriétaires de forêts qui représentent 60% des surfaces forestières communales (Office national des forêts, 2008). La FNCofor a pour objet la défense des intérêts de ses membres par son implication active dans la politique forestière. Elle revendique une meilleure prise en compte des services environnementaux et sociaux rendus par la forêt.

La Fédération nationale du bois (FNB)

La Fédération nationale du bois (FNB) est une organisation professionnelle qui rassemble les syndicats des entreprises d'exploitation forestière et des scieries. Elle représente une part importante des industries de première transformation du bois auprès des pouvoirs publics.

1.4.4. Les acteurs privés

Outre les organisations professionnelles et syndicales, les scieurs industriels sont des acteurs privés importants dans notre thématique. Pour rentabiliser leurs infrastructures, les scieurs doivent réussir à s'approvisionner en suffisance et à trouver des débouchés. Cela les pousse à une course continue qui les amène à mordre sur les activités en amont et en aval de leur activité de transformation (de l'arbre à la charpente). Ces entreprises avalent des quantités faramineuses de bois pour nourrir leurs machines automatiques. Dès lors, leur rayon d'approvisionnement couvre de grandes étendues. Ces géants ont survécu face à la concurrence alors que les scieurs artisanaux ont disparu. Il en résulte un mouvement de concentration (Monin, 2003, p. 420). Par leur position dominante, plusieurs industries ont un effet sur la région de notre étude et sur nos cas. Ce sont, par exemple, Bétemps Bois en Haute-Savoie et Bois du Dauphiné en Isère :

- Bétemps Bois est une entreprise familiale de transformation du bois d'épicéa installée depuis 1963 à Bonneville en Haute-Savoie. Depuis 1990, Bétemps Bois réalise d'importants investissements pour accroître sa production et élargir son offre. Dès lors, Bétemps Bois occupe toute la filière de la forêt à la charpente : gestion de forêt, achat de bois, exploitation et débardage, transport, transformation (scierie), vente de

bois débité, étude de charpente, taille des poutres. L'élément central de l'entreprise reste la scierie de grande capacité qui débite 100'000 mètres cube de bois par an[21].

- Bois du Dauphiné (BDD) est une entreprise sise au Cheylas en Isère. Cette scierie industrielle de 5 hectares, modernisée en 2006 transforme 150'000 mètres cubes de bois par an[22]. Suite à un important incendie en 2009, de nouveaux investissements ont été entrepris pour augmenter la production d'un quart. BDD est couplée avec une autre entreprise, Alpes Energie Bois, qui valorise les déchets de coupe en pellets de chauffage et produit de l'électricité.

1.5. La régulation de la Ressource « forêt »

Très classiquement, la politique forestière se heurte à la propriété forestière. Les règles de droit public, issues de la politique forestière, tentent de cadrer le caractère exclusif et absolu de la propriété telle que définie dans le code civil. De cette tension naît la problématique centrale de la gestion des Ressources naturelles à laquelle s'applique notre cadre d'analyse des *régimes institutionnels des Ressources*. Dans cette section, nous proposons donc de traiter séparément la réglementation issue de la politique forestière et les règles issues de la propriété forestière.

Par *réglementation* forestière, nous entendons l'ensemble des règles générales et abstraites destinées à la gestion de la forêt qui sont prédéfinies et formalisées. Il s'agit de codes, lois, règlements, etc. Les prescriptions individuelles et concrètes constituent la *régulation*. Ce sont aussi bien des décisions administratives que des documents de gestion ou encore des accords entre partenaires. La régulation constitue le mécanisme en fonction. Cette distinction entre *réglementation* et *régulation* est essentielle pour notre étude. Elle justifie la nécessité de procéder à une étude fouillée de la réglementation avant de traiter des effets de celle-ci sur le terrain en termes de pouvoir de régulation.

Avant de présenter la réglementation issue de la politique forestière (section 1.5.2) et des règles issues de la propriété forestière (section 1.5.3), nous proposons d'entamer la présentation par un survol des grandes étapes de la politique forestière française (section

---

[21] Pour information, selon les statistiques du ministère de l'agriculture il s'est scié au total en 2005 en Haute-Savoie 181'000 m^3 (MAAPRAT, 2010).
[22] Selon les mêmes statistiques il s'est scié au total en 2005 en Isère 161'000 m^3 de bois (MAAPRAT, 2010).

1.5.1). Ceci nous permet de contextualiser la réglementation actuelle que nous exposons ensuite.

1.5.1. Survol des grandes étapes de la politique forestière

Les premières réglementations forestières datent du roi Philippe le Bel qui crée en 1291 l'Administration des Eaux et Forêts. Par la suite, de nombreuses ordonnances royales viennent guider son action et réguler les usages. La production législative s'accélère avec la crise forestière du XVI^{ème} siècle (Durand-Prinborgne, 1966a, p. 2). Pour faire face aux importants défrichements, *« les seigneurs, possesseurs des terres, règlent l'utilisation des forêts aux travers de conventions fixant des « droits d'usage ». [De son côté] le pouvoir royal lutte contre les abus par des règlements forestiers à caractère pénal »* (Liagre, sans date).

Pour mieux articuler les réglementations et améliorer la production de bois, Colbert mène une grande réforme des forêts royales. Durant huit années il élabore un texte que promulgue Louis XIV en 1669. Cette ordonnance royale est le *« premier véritable code forestier »* (Liagre, sans date) destiné à assurer la pérennité de la production. Des règles strictes de martelages sont instaurées afin d'augmenter la rentabilité de l'exploitation. L'enjeu est de disposer de bois d'œuvre et de bois de marine en suffisance[23]. A cette époque, *« ce qui tient lieu de politique publique centrale reste guidé par un souci de production, qu'il s'agisse d'encourager le défrichement au profit de la production agricole ou encore de favoriser la mise en place d'une forêt hautement productive »* (Brugnot, 2002, p. 23-24). Au XVIII^{ème} siècle s'affirment des conflits d'usage en forêt entre l'exercice des usages traditionnels, les droits collectifs des habitants et la revendication d'un usage exclusif sous la pression des besoins de l'industrie (Boutelet-Blocaille, 2006, p. 58). Cette période est charnière, car l'évolution des usages des forêts s'accompagne d'une redéfinition du concept de propriété, donnant lieu à une concurrence entre les communautés et leurs seigneurs (Boutelet-Blocaille, 2006, p. 59). Ce courant s'inverse dans la seconde moitié du XVIII^{ème} siècle avec l'extension de l'usage du charbon et l'influence du romantisme. *« Le déboisement qui, un siècle plus tôt, était le symbole et la condition du progrès devenait, pour les mêmes élites, la raison de la décadence des grandes civilisations antiques »* (Brugnot, 2002, p. 24).

---

[23] La construction d'un grand vaisseau nécessite d'abattre jusqu'à 4000 chênes centenaires. Or, le manque de bois impose à la marine française de louer des navires de guerre étrangers. Ceci explique que les routes du bois, depuis le Nord de l'Europe, deviennent stratégiques et que Colbert décide de réorganiser toute la filière, de la forêt jusqu'au chantier naval (Vaslin, 2011).

Suite à la Révolution de 1789, les communes, *« nouveaux sujets de droit aptes à posséder des biens propres »* (Liagre, sans date) sont créées. Les *communaux* deviennent des forêts communales, à côté des forêts privées nées de la promulgation du code civil en 1804 par Napoléon Bonaparte. La période post-révolutionnaire connaît les derniers déboisements massifs qui ruinent certaines forêts. La déforestation atteint son maximum autour de 1800. Le corps forestier est reconstitué en 1820 et entame une lutte avec les populations locales pour récupérer les droits d'usage des forêts domaniales (Brugnot, 2002, p. 24). En 1824 sont créées une direction générale des forêts ainsi que l'école royale forestière de Nancy.

Plus de 150 ans après Colbert, le 21 mai 1827, est publiée la loi établissant le code forestier. Ce dernier marque un tournant décisif en consacrant « *le triomphe de la propriété privée et […] le devoir des propriétaires publics de gérer leurs forêts à la fois pour leur intérêt personnel et pour le bien de tous. Le régime forestier moderne est né, subtil mélange d'une conception individualiste de la propriété et d'un concept très moderne de développement durable. »* (Liagre, sans date). Le Code comporte des incitations au reboisement et entrave les défrichements (Brugnot, 2002, p. 24, note 6). Il interdit le pâturage et limite le droit de glanage, de cueillette et de chasse dont bénéficiait les paysans qui localement se rebellent.

Entre 1845 et 1860, toutes les grandes rivières françaises entrent en crue (Brugnot, 2002, p. 26). Les dégâts répétés mettent en évidence la nécessité de reboiser les terrains de montagne. La loi de boisement apparaît en 1860, mais sa mise en œuvre rencontre de vives résistances, *« car les travaux dans les zones périmètrées étaient à la charge des propriétaires [qui toutefois] pouvaient demander une compensation à l'Etat »* (Brugnot, 2002, p. 27)[24].

Dans les années 1870, le personnel forestier est incorporé dans l'armée comme corps des *chasseurs forestiers*. Ils étaient armés et portaient un uniforme spécifique. De son côté, l'administration des forêts passe du ministère des finances à celui de l'agriculture.

Après le tumulte des guerres mondiales, la réglementation forestière française est remise en cohérence. En 1951, la loi relative à la procédure de codification des textes législatifs concernant les forêts (loi 51-516 du 8 mai 1951) permet de clarifier et mettre à jour le code forestier de 1827 en regroupant les textes qui régissent la forêt. L'année suivante, le

---

[24] Cette situation n'est pas spécifiquement française. On retrouve ici des similitudes avec la période de Karl Kasthofer dans l'Oberland Bernois, très bien documentée (Küchli, 1992; 1997; Küchli & Baumgartner, 2001; Küchli & Stuber, 2001).

gouvernement entérine la mise à jour du code forestier (décret 52-1200 du 29 octobre 1952) (Castagnou, 1953, p. 3).

La politique forestière connaît un tournant avec la loi du 6 août 1963 pour l'amélioration de la structure foncière et de la production des forêts privées (loi n°63-810, dite loi Pisani). Constatant les abus de certains propriétaires et le déficit organisationnel (comparativement à la filière agricole), le ministre de l'agriculture, Edgard Pisani, propose une double réponse : l'obligation pour les grands propriétaires (plus de 25 hectares) de présenter un programme de coupes de bois (art. 6 relatif au *plan simple de gestion*) et la création d'un organisme para-public de soutien professionnel (art. 2 relatif aux *centres régionaux de la propriété forestière* (CRPF)). L'esprit du texte est de limiter les abus, mais aussi de promouvoir une sylviculture plus intensive (de Montgascon, 1981, p. 229-230).

Dans le même mouvement est créé un office, chargé de la gestion des forêts publiques par la loi de finances rectificatives [25] pour 1964 (Loi n°64-1278 du 23 décembre 1964). Ce changement s'insère dans une réforme du Ministère de l'agriculture lors de laquelle l'ancienne administration des Eaux & Forêts est scindée [26]. Les eaux sont rattachées à l'administration du génie rural et les forêts domaniales au nouvel Office National des Forêts (ONF). Il est mis en place à partir du 1er janvier 1966 sous forme d'un établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC), chargé de la gestion des forêts publiques et de la mise en œuvre du régime forestier.

Ce changement est vécu comme une *« mutation brutale »* (Durand-Prinborgne, 1966a, p. 1) par le corps forestier public car le but est bien de *« substituer à un corps administratif assumant une fonction de gestion forestière ancienne et classique, un organisme de type industriel et commercial »* (Durand-Prinborgne, 1966a, p. 7). Désormais, l'ONF est usufruitier des forêts domaniales alors que l'Etat en est le propriétaire. Les tâches de l'ONF se diversifient par la suite : à partir de 1977, des tâches environnementales lui sont confiées et sont élargies en 2001 lors de la dernière grande évolution de la politique forestière (lire infra, section 1.5.2.2).

---

[25] Il s'agit de modifier les budgets pour l'année à venir de manière à préparer la création du nouvel office.
[26] Pour la suite de notre étude, il est intéressant de noter que simultanément est édictée la loi sur l'eau du 16 décembre 1964 qui fixe les bases de la protection des eaux et de la lutte contre la pollution au moyen des périmètres de protection des captages dont il sera question plus loin (Lire infra).

A la demande du premier ministre, le député Jean-Louis Bianco remet en 1998 son rapport sur la politique forestière à mener en France. Bianco propose d'adapter la politique forestière au contexte contemporain pour que la forêt redevienne « une chance pour la France » (Bianco, 1998). Ses propositions sont reprises et aboutissent à la loi d'orientation sur la forêt (Loi 2001-602 du 9 juillet 2001). Cette dernière modernise le code forestier, y intègre par son article premier le principe de développement durable et précise la notion de multifonctionnalité forestière (code forestier, art. L.1). Les forêts publiques ont désormais vocation à servir l'intérêt général, modifiant ainsi les missions de l'ONF. Il s'agit de garantir la production de bois, l'accueil du public tout en protégeant la forêt.

1.5.2. La réglementation de la sylviculture

Actuellement en France, les forêts connaissent des régimes juridiques différents selon leur propriétaire. Les forêts publiques sont soumises au régime forestier, tel que défini par le code forestier (code forestier, art. L.111-1), alors qu'en forêt privée les propriétaires peuvent exercer « tous les droits résultant de la propriété dans les limites spécifiées par le […] code et par la loi » (code forestier art. L.5). Ces limitations d'usages des propriétaires privés ont été soumises, par la loi d'orientation de 2001, aux trois objectifs de *« gestion durable »*, de l'*« équilibre biologique »* et de la *« satisfaction des besoins »* en bois et autres produits forestiers, auxquels s'ajoute le respect du principe de *« sage gestion économique »*[27] (code forestier art. L.5).

Pour bien cerner les contours entre les réglementations qui s'appliquent aux forêts privées et publiques, nous proposons de traiter d'abord le code forestier, puis les apports de la loi d'orientation de 2001 afin de pouvoir ensuite présenter les instruments de gestion existants. Ceci nous permettra de déboucher sur les capacités et limites de la réglementation des usages de la forêt.

1.5.2.1. Le code forestier

La réglementation des usages de la forêt repose essentiellement sur le code forestier, à côté des dispositions prévues dans d'autres codes (code de l'urbanisme, code de l'environnement, code rural, code général des impôts, etc.). La loi d'orientation forestière du 9 juillet 2001, a clarifié sa structure (lire *infra*). Désormais, un livre préliminaire (articles L.1 à L.14) affirme

---

[27] Ce principe impose une vision à long terme de l'exploitation dans laquelle les potentiels globaux sont recherchés contre la tentation de réaliser des produits immédiats.

les principes fondamentaux de la politique forestière. Ensuite, le code recueille les principales règles applicables aux forêts publiques (régime forestier - livre I) ; aux forêts privées (livre II) ; à la conservation et à la police des forêts (livres III) ; aux forêts de protection (livre IV) ainsi qu'à l'inventaire, à la valorisation du bois et aux reboisements (livre V).

L'ensemble des règles s'appliquant aux forêts publiques définissent le régime forestier. Il est mis en œuvre par l'ONF. Il n'existe aucune définition précise et concise du régime forestier. Cependant une « lecture attentive du code forestier permet néanmoins [d'en] dessiner les contours » (Monin, 2003, p. 410). Au-delà des règles de gestion, le régime forestier constitue un véritable statut de protection du patrimoine forestier contre les aliénations, les défrichements, les dégradations, les surexploitations, etc. Pour les collectivités, le régime forestier se traduit concrètement par des responsabilités (préservation du patrimoine forestier, respect de la planification de l'exploitation et d'entretien, etc.) et des obligations (approbation d'un plan de gestion, assurer la fonction d'accueil, etc.)[28]. Le financement du régime forestier est assuré à 85% par l'Etat par le *versement compensateur*[29]. Le reste est couvert par les *frais de garderie* versés par les communes et issus des recettes de l'exploitation forestière (Office national des forêts, 2008, p. 10).

1.5.2.2. La loi d'orientation forestière

La loi du 9 juillet 2001 (Loi 2001-602) est la quatrième loi forestière depuis la seconde guerre mondiale (1946, 1963, 1985 et 2001). Elle s'inscrit dans une volonté de réforme pour mieux répondre aux attentes de la société vis-à-vis des forêts multifonctionnelles (accueil et loisirs, protection de l'environnement, production de bois, etc.), mais aussi de renforcer la compétitivité économique de la filière du bois tout en garantissant une gestion durable des forêts. Lors de son adoption, suite au rapport Bianco, cette loi fait objet d'un large consensus politique.

Cette réforme constitue un effort de mise en cohérence. De nombreuses règles sont créées ou amendées pour faciliter la valorisation des bois tant par l'ONF que par les exploitants privés[30]. Ainsi, par exemple, les règles de défrichement peuvent être assouplies en fonction des enjeux

---

[28] Monin présente un tableau synthétique qui liste les actions relevant ou non du régime forestier (2003, p. 410-411).
[29] L'Etat verse ces montants directement à l'ONF, gestionnaire unique des forêts soumises au régime forestier.
[30] Les petits propriétaires peuvent passer des contrats avec l'ONF pour le charger de la gestion, de la conservation (garderie, surveillance, répression des infractions) ou de la régie (marque, estimation des coupes, études et direction des travaux de repeuplement et d'entretien), moyennant paiement d'une redevance annuelle.

locaux, mais la police forestière est aussi renforcée, notamment en matière de contrôle des coupes et d'infractions aux principes de gestion durable. Ces dispositions s'accompagnent de mesures d'encouragement fiscales et budgétaires. De nouvelles règles sur le foncier visent à limiter le morcellement de la propriété. La loi d'orientation forestière de 2001 modernise donc le code forestier.

1.5.2.3. Les instruments de gestion forestière

Il convient donc de s'intéresser aux instruments concrets de régulation. La figure 4 présente une synthèse schématique pour aider le lecteur à se repérer parmi les instruments que nous présentons ici :

Les *aménagements forestiers* désignent la « gestion durable » au sens du code forestier (code forestier, art. L.1). Les documents d'aménagement constituent la garantie de respect des exigences fixées par le code. La loi de 2001 distingue quatre type d'instruments : *« a) Les documents d'aménagement ; b) Les plans simples de gestion ; c) Les règlements-types de gestion ; d) Les codes des bonnes pratiques sylvicoles »* (code forestier art. L.4).

Les aménagements sont les outils obligatoires de planification des actions à mener dans les forêts qui relèvent du régime forestier (les forêts publiques). L'office national des forêts est chargé de les rédiger. Ils comprennent trois volets complémentaires afin de décrire un aménagement cohérent : un état des lieux du milieu naturel et des besoins économiques, sociaux et environnementaux ; une partie technique sylvicole (programmation des coupes) et une partie économique (bilan financier prévisionnel de l'exploitation) (code forestier art. R.133-2). Ce document de planification sert à garantir l'intérêt général.

Pour chaque région, des orientations d'aménagement sont imposés : les orientations régionales forestières (ORF), les schémas régionaux de gestion sylvicole (SRGS) et les plans pluriannuels de développement forestier :

- Les ORF constituent le cadre de la politique forestière au niveau régional qui traduit les objectifs de gestion durable (code forestier, art. L.4). Elles sont élaborées par la Commission Régionale de la Forêt et des Produits Forestiers (CRFPF) (code forestier, art. R.4-1).

- Les SRGS constituent des orientations de gestion pour la forêt privée[31], dans le cadre des ORF. Ces schémas, introduits par loi d'orientation de 2001 [32], sont une planification indicatrice des potentiels de gestion régionaux et sont élaborés par le CRPF (code forestier, art. R.222-1).
- Les *plans pluriannuels de développement forestier* ont été introduits par la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche du 27 juillet 2010 (loi 2010-874) afin d'améliorer la production et la valorisation du bois. Ces plans identifient les massifs forestiers sous-exploités et imposent une obligation de gestion (donc d'exploitation) aux propriétaires de forêts qui dépassent 25 hectares[33] (code forestier art. L.4-1).

Ces documents d'aménagement constituent une référence pour l'établissement des instruments de planification plus concrets et précis destinés à encourager une gestion durable des forêts privées. Nous distinguons le plan simple de gestion (PSG), le règlement-type de gestion et le code de bonnes pratiques sylvicoles (CBPS) :

- Les *plans simples de gestion* (PSG) ont été instaurés par la loi Pisani de 1963 qui les rend obligatoires pour les forêts privées d'au moins 25 hectares d'un seul tenant[34] (code forestier art. L.6). La soumission à un PSG est indispensable pour obtenir des aides publiques (code forestier art. L.8-I). Pour cette raison, le seuil peut être abaissé à 10 hectares si le ou les propriétaires en font la demande. Le PSG a donc un caractère facultatif pour les forêts de 10 à 25 hectares et obligatoire au-dessus de 25 hectares[35]. Pour entrer en force le PSG doit être agréé par le CRPF qui en vérifie la conformité avec le SRGS et le code forestier (articles L.222-1 et suivants). Une fois validé, il permet la libre exploitation et la réalisation des coupes selon la planification qui y figure (sans autre déclaration ou demande d'autorisation). Toutefois, dans les espaces boisés à conserver (EBC) au sens du code de l'urbanisme, le PSG ne dispense pas le propriétaire d'autorisation de coupes (article L.130-1 du code de l'urbanisme).

---

[31] Les forêts soumises au régime forestier connaissent des *Schémas régionaux d'aménagement des forêts.* (code forestier art. L.4).
[32] Se substituant aux orientations régionales de production (ORP) qui se limitaient à la fonction de production.
[33] Les 25 hectares n'ont pas besoin d'être contigus. Il suffit qu'ils se situent dans une même zone géographique.
[34] Qu'elles soient composées d'une ou de plusieurs parcelles appartenant à un même propriétaire.
[35] Depuis la loi d'orientation de 2001, il est aussi possible à des propriétaires de se regrouper pour définir ensemble un *plan simple de gestion concerté* si le total de leur surface couvre au moins 10 hectares (même s'ils ne sont pas d'un seul tenant ni sur la même commune).

Le PSG assigne un objectif à la forêt pour une durée de 10 à 30 ans et définit la programmation annuelle des travaux sylvicoles nécessaires. Le PSG constitue donc un document de référence pour le propriétaire forestier, bien qu'il ne soit pas obligatoire pour les nombreux propriétaires qui possèdent moins de 25 hectares. Cet instrument est avant tout considéré comme une aide à la gestion pour le propriétaire forestier.

- Le *règlement-type de gestion* est un instrument facultatif, introduit par loi d'orientation de 2001 qui s'adresse aux propriétaires de forêts non soumises à un PSG (typiquement aux propriétaires possédant moins de 10 hectares). Ce document de gestion est élaboré par un expert forestier et décrit les modalités de gestion et d'exploitation de la forêt. Pour que ce règlement-type de gestion puisse être utilisé comme une *« garantie de gestion durable »* afin d'obtenir des avantages fiscaux, le propriétaire doit s'engager par contrat sur une durée d'au moins 10 ans (code forestier art. L.8-II).
- Le *code de bonnes pratiques sylvicoles (CBPS)*, aussi introduit par loi d'orientation de 2001, s'adresse à tous les petits propriétaires détenant des parcelles non soumises à un PSG. Cependant, contrairement au règlement- type de gestion et au PSG, il n'est pas spécifique à une forêt. Ce code de bonnes pratiques est élaboré au niveau régional par le CRPF. Il contient un ensemble de recommandations générales pour conduire une gestion durable des forêts. C'est donc avant tout un outil de vulgarisation qui permet de sensibiliser les petits propriétaires et leur accorde une « *présomption de garantie de gestion durable »* ouvrant la voie à des aides publiques (code forestier art. L.8-III).

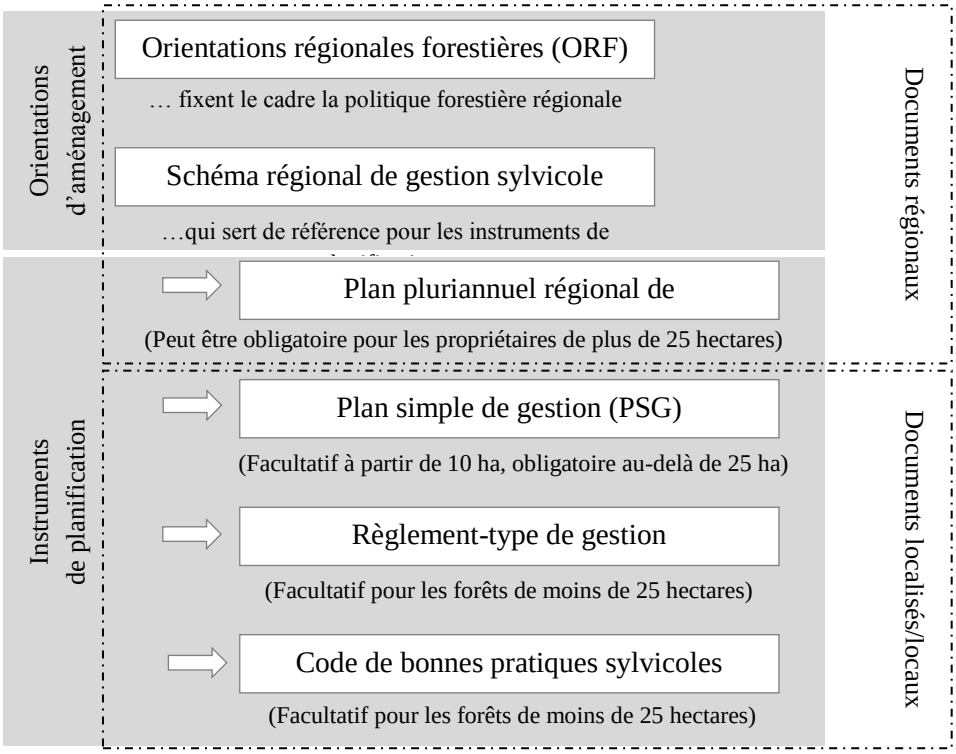


Figure 4 : instruments de gestion forestière.

Une autre innovation de la loi d'orientation forestière de 2001 est l'encouragement à la création de *chartes forestières de territoire*. A l'initiative des acteurs locaux (élus des collectivités), un programme d'actions pluriannuel peut être établi et donner lieu à des aides publiques en contrepartie de services économiques, environnementaux et sociaux rendus par la forêt (code forestier, art. L.12). L'engagement des propriétaires se fait sur une base facultative (démarche contractuelle). Les propriétaires publics et privés peuvent y participer pour autant qu'ils se trouvent dans le périmètre défini pour répondre à la thématique visée (tourisme, gestion de l'eau, compétitivité de la filière, biodiversité, paysage, etc.). Il s'agit par cet instrument de promouvoir une concertation locale pour le développement de prestations sylvo-environnementales. *« Cette démarche contractuelle vise à permettre la rencontre entre les offreurs de biens et services que sont les propriétaires forestiers privés ou publics, et des demandeurs responsables, motivés par un ou plusieurs de ces biens et services »* (Ministère de l'agriculture et de la pêche, 2001). Une telle charte forestière de territoire reste bien sûr subordonnée au respect des obligations réglementaires qui incombent aux propriétaires.

1.5.2.4. L'exploitation du bois

Le code forestier connaît deux régimes distincts pour l'exploitation forestière : celui qui s'applique aux forêts soumises au *régime forestier* (code forestier, art. L.111-1) et celui qui s'applique aux forêts privées (code forestier, art. L.221-1).

La gestion des forêts publiques est soumise au régime forestier et confiée à l'ONF. Ce régime spécial de gestion et de protection ne soumet pas les forêts publiques aux instruments que sont le PSG, le règlement-type de gestion et le code de bonnes pratiques puisque ceux-ci sont établis par les CRPF et que les forêts relevant du régime forestier sont exclues de sa compétence. Cependant ces forêts font l'objet de *l'aménagement forestier* de la part de l'ONF. Lorsque le terrain est classé en EBC par les documents d'urbanisme, mais que la forêt est soumise au régime forestier, et à ce titre fait l'objet d'un aménagement forestier, alors le code de l'urbanisme dispense l'exploitant du régime d'autorisation administrative (code de l'urbanisme, art. 130-1).

Les forêts privées peuvent être exploitées librement tant qu'elles ne sont pas soumises à un document de gestion. C'est de manière générale le cas des forêts qui n'ont pas de PSG, alors que, dans les forêts qui en disposent (qu'il soit facultatif ou obligatoire), les coupes doivent correspondre à la planification prévue. Si des coupes prévues au PSG sont réalisées plus de 5 ans avant (ou 5 ans après)[36] la date d'exploitation planifiée, alors elles sont soumise à une nouvelle autorisation du CRPF (code forestier, art. L.222-13). D'autre part, certaines coupes non prévues au PSG peuvent être réalisées sans autorisation (1) pour répondre aux besoins domestiques du propriétaire (chauffage, piquets, besoins ruraux). (2) Les coupes d'urgences (chablis, maladies, sinistres divers) doivent juste être déclarées au CRPF (code forestier, art. L.222-1). Les autres coupes (non prévues par le PSG) sont soumises à autorisation (code forestier, art. L.222-5).

Le code forestier fixe aussi des limitations générales applicables à toutes les forêts (publiques ou privées). C'est le cas du défrichement qui est soumis à autorisation (L.311-1 et suivants du code forestier). Cependant, les coupes rases ne présentent pas un défrichement qui mette fin à la destination forestière de la parcelle. Une telle autorisation n'est donc pas nécessaire pour couper tous les arbres d'une parcelle. Pour s'assurer que les coupes rases ne deviennent pas un défrichement, le code forestier prévoit que toute coupe rase d'une étendue supérieure à un

[36] Les coupes peuvent être avancées ou retardées de 5 ans sans avoir à faire la moindre démarche.

seuil déterminé doit être reboisée dans un délai de cinq ans en l'absence d'une régénération naturelle (code forestier, art. L.9). D'autre part, dans les forêts sans PSG et sans règlement-type de gestion (donc sans garantie de gestion durable), les coupes d'un seul tenant et enlevant plus de la moitié du volume des arbres nécessitent une autorisation au-delà d'un seuil de surface[37] (code forestier, art. L.10). Lorsque les forêts sont situées dans un EBC au sens des documents de l'urbanisme[38], les propriétaires doivent obtenir une autorisation pour toute exploitation non prévue par un PSG ou un règlement-type de gestion (code de l'urbanisme, art. L.130-1). Toutefois, ce même article permet au préfet d'autoriser sans déclaration préalable, mais sous conditions, l'exploitation de forêts en EBC [39].

La politique forestière ne limite donc pas directement les droits d'usage des propriétaires en matière d'exploitation forestière, mais les soumets à des actes administratifs afin de garder un contrôle sur la forêt. Ceci traduit bien le souci initial qui a incité à la codification suite à la surexploitation des forêts. Dans le contexte actuel, où la forêt est jugée sous-exploitée, la délivrance d'autorisation et le contrôle se font moins sévère. De plus, la plupart des limitations exposées jusqu'ici (à l'exception des défrichements), n'entrent en force qu'à partir d'un seuil de surface déterminé. En dessous, le propriétaire est parfaitement libre d'exploiter sa forêt comme il l'entend, sans contrôle ni autorisation. Pour prendre la mesure de cette liberté, rappelons que 60% de ces forêts privées françaises couvrent moins de 1 hectare.

Il s'agit là d'un point très important puisque nous avons relevé précédemment le fort morcellement de la forêt privée française. Nous y reviendrons plus loin.

Le tableau 3 ci-après présente une synthèse des principales réglementations de l'exploitation forestière que nous avons abordées jusqu'ici.

---

[37] Ce seuil était de 2 ha en Haute-Savoie et a été abaissé à 1 ha par propriétaire, par arrêté préfectoral du 3 février 2011 (réf 2011034-0005).
[38] Plan localisé d'urbanisme (PLU) ou Plan d'occupation des sols (POS).
[39] En Haute-Savoie, l'arrêté préfectoral du 3 février 2011 (réf 2011034-0008) autorise l'exploitation par coupes rases, sans déclaration préalable, pour autant que la pente ne dépasse pas 60% et que la surface par propriétaire soit inférieure à 0.50 hectare (5'000 m^2).

Planification de l'exploitation (selon le code forestier)

Surface d'un seul tenant au même propriétaire

Moins de 10 ha	De 10 à 25 ha	25 ha ou plus
Exploitation libre, *Règlement-type de gestion* facultatif, mais indispensable pour bénéficier d'aides publiques ou d'allégements fiscaux	*Plan Simple de Gestion* (PSG) facultatif, mais indispensable pour bénéficier d'aides publiques ou d'allégements fiscaux	*Plan Simple de Gestion* (PSG) obligatoire[40]

Un de ces documents de planification est-il en force ?

non	oui	
Pas d'autorisation nécessaire	**La coupe est-elle prévue par les documents de planification ?**	
	oui	non
	Pas d'autorisation nécessaire	1. Coupe pour usage personnel : pas d'autorisation nécessaire 2. Coupe urgente : simple déclaration au CRPF préalable (délais de réponse : 15 jours) 3. Coupe non prévue : autorisation du CRPF nécessaire (délais de réponse : 6 mois)

Coupe de plus de 50% du volume (dont les coupes rases)

Surface de la coupe

En dessous du seuil (1 ha par propriétaire en Haute-Savoie)		En dessus du seuil (1 ha par propriétaire en Haute-Savoie)	
Pas d'autorisation nécessaire		A reboiser si la régénération naturelle est insuffisante	
Existe-t-il une garantie de gestion durable par un PSG ou un règlement-type de gestion ?			
oui	non	oui	non
Pas d'autorisation nécessaire		Pas d'autorisation si coupe réalisée selon la planification	Autorisation du maire nécessaire

Forêts protégées (selon le code de l'urbanisme)

Forêt classée comme *espace boisé classé* (EBC) dans les documents d'urbanisme ?

Non	Oui	
Pas d'autorisation nécessaire	Garantie de gestion durable (PSG ou règlement-type de gestion en vigueur)	
	Sans	Avec
	Autorisation du maire nécessaire (pas nécessaire en Haute-Savoie en dessous de 0.5 ha par propriétaire)	Dispensé d'autorisation

Défrichement

Forêt classée comme *espace boisé classé* (EBC) dans les documents d'urbanisme ?

Non	Oui
Autorisation de la DDT obligatoire pour mettre fin à la destination forestière du sol	Défrichement interdit La forêt doit d'abord être déclassée

Tableau 3 : synthèse des principales réglementations de l'exploitation sylvicole en dehors du régime forestier.

[40] Nous ne présentons pas ici la situation dans laquelle un grand propriétaire (plus de 25 ha) n'a pas fait agréer de PSG malgré l'obligation légale. De manière générale, toute coupe est soumise à autorisation dans ce type de cas.

1.5.2.5. La fiscalité forestière

La fiscalité forestière regroupe de nombreux prélèvements. Les principaux sont : l'impôt sur le bénéficie forfaitaire forestier (impôt sur le revenu), l'impôt sur le capital forestier (sol et peuplement), taxe foncière sur les propriétés non bâties, l'impôt sur la fortune et l'impôt sur les plus-values immobilières. A côté de ceux-ci, des instruments fiscaux incitatifs permettent d'influencer le comportement des propriétaires forestiers. Les bases légales sont fixées dans le code général des impôts. Nous présentons ici les plus importants à titre indicatif :

L'imposition sur le patrimoine prévoit que lors de chaque mutation d'une forêt à titre onéreux (vente, échange) ou gratuit (donation, succession) un impôt grève la valeur du sol et du peuplement. En application de l'amendement Monichon du 28 décembre 1959, les mutations à titre gratuit peuvent être exonérées aux trois-quart. Pour en bénéficier, le nouveau propriétaire devra s'engager à appliquer une gestion durable pour une durée d'au moins 30 ans (code général des impôts, art. 793). Sur le même modèle, le propriétaire peut se voir exonérer partiellement de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) contre son engagement à gérer sa forêt de manière durable durant 30 ans[41]. Pour encourager la plantation, les jeunes reboisements sont exonérés d'impôts sur le revenu (code général des impôts, art. 76) et d'impôt foncier (code général des impôts, art. 1395) pendant 30 ans.

A ces mesures s'ajoutent des nouveautés apportées par la loi d'orientation forestière de 2001. Désormais, les propriétaires peuvent s'acquitter de leurs obligations fiscales en cédant une parcelle au domaine public (procédure de dation en paiement). Ceci est intéressant pour rattacher aux forêts domaniales des parcelles enclavées ou attenantes ou encore des stations forestières de grande valeur écologique. Un autre instrument fiscal est le dispositif d'encouragement fiscal à l'investissement en forêt (DEFI – forêt)[42] qui vise à lutter contre le morcellement foncier et à promouvoir l'investissement en forêt. Il veut encourager le regroupement, prévenir le démembrement des groupements forestiers familiaux et inciter les propriétaires à investir par une réduction de l'impôt sur le revenu, à condition de leur engagement de gestion durable (loi d'orientation sur la forêt du 9 juillet 2001, modifiée par l'article 117 de la loi relative au développement des territoires ruraux du 23 février 2005).

---

[41] La procédure doit être renouvelée tous les 10 ans.
[42] Ce dispositif a été prolongé jusqu'en 2013.

1.5.2.6. Les procédures de contrôle et de sanction

Dans les forêts soumises au régime forestier (forêts publiques), seuls les ingénieurs et les agents assermentés de l'Office national des forêts peuvent constater des délits (code forestier, art. L.152). En forêt privée, ils peuvent aussi le faire, de même que les gardes, les gendarmes et les agents de la DDT (code forestier, art. L.231).

La coupe illégale d'arbres de gros diamètre (plus de 20 centimètres de circonférence) en forêt d'autrui, assimilable à un vol, est passible de 45'000 euros d'amende (code forestier, art. L.331).

Lorsque le délit est commis par le propriétaire ou avec son accord, le code forestier prévoit un régime différent à son article L.332. En cas d'infraction aux dispositions de l'article L.10 concernant les coupes rases (et exploitation supérieure à 50% du volume des arbres), le propriétaire et les bénéficiaires de la coupe[43] réalisée sans autorisation peuvent être poursuivis si l'ensemble des circonférences des arbres coupés dépasse 200 mètres (code forestier, art. L.332-1). Si ces conditions se réalisent, l'amende est fixée à quatre fois et demi la valeur des bois, mais au maximum à 60'000 euros par hectare de coupe. Les personnes morales concernées peuvent se voir imposer trois années de fermeture ainsi que l'exclusion des mandats publics. Le propriétaire doit remettre en état sa forêt en replantant des arbres (code forestier, art. L.223-1). Ce n'est donc pas uniquement le propriétaire qui est ici visé, mais aussi l'entreprise forestière acheteuse du bois qui enfreindrait la législation. Cela nous laisse penser que l'entreprise forestière a le devoir de vérifier que les autorisations administratives soient remplies. Cette remarque prendra une importance essentielle dans nos études de cas.

De plus, nous notons que la poursuite de la coupe malgré l'interdiction administrative ou judiciaire est passible de six mois d'emprisonnement et du doublement de l'amende. Le propriétaire condamné peut se voir imposer des travaux de reboisement (code forestier, art. L.223-2). De la même manière, en cas d'absence de reboisement dans les cinq ans qui suivent une coupe rase (code forestier, art. L.9), le propriétaire est passible de 1'200 euros d'amendes par hectare exploité (code forestier, art. L.332-1).

---

[43] Les bénéficiaires de la coupe peuvent être le propriétaire de la parcelle exploitée ; l'acheteur des bois (exploitant forestier, scieur courtier) ou le bûcheron et le débardeur s'ils ne sont pas salariés d'une entreprise. A charge de la police forestière (la DDT) d'indiquer la part de responsabilité lors de la constatation de l'infraction (informations reçues de la DDT).

Notons encore qu'en cas de défrichement sans autorisation, le propriétaire ou les bénéficiaires des opérations de défrichement sont passibles d'une amende de 150 euros par mètre carré de bois défriché. Les personnes morales concernées peuvent se voir imposer trois années de fermeture ainsi que l'exclusion des mandats publics. Le propriétaire doit remettre en état sa forêt en replantant des arbres (code forestier, art. L.313).

1.5.2.7. La régulation des autres biens et services forestiers

Les usages de la forêt ont longtemps été très diversifiés. Depuis les défrichements du néolithique, la forêt était la Ressource par excellence, d'où on tirait une part de la nourriture (gibier, fruits, baies, champignons, etc.), de l'énergie (bois de feu, etc.) et des intrants nécessaires à l'agriculture (fourrage, litière, aliments, etc.) (Mazoyer & Roudart, 2002). Ces fonctions de la forêt étaient fortement ancrées dans les coutumes locales. De ce fait, la forêt avait un rôle social de redistribution qui permet d'associer le libre accès aux forêts à un droit des pauvres. Les restrictions d'accès, suite à l'avènement de la propriété privée ont dès lors largement modifié la distribution des biens et services forestiers et provoqué par endroit des révoltes paysannes (lire section 1.5.3.2).

A part la production et l'exploitation d'arbres, la forêt connaît d'autres fonctions aux usages réglementés. Ce sont par exemple la fonction de protection (exposé en section 1.5.2.4) ou d'usages marginaux comme la cueillette, le délassement, etc. Nous présentons rapidement les règles qui s'y appliquent avant de continuer notre description de l'évolution de la réglementation des usages de la Ressource forêt :

La cueillette peut parfois s'avérer intensive et laisser surgir des rivalités d'usages. Elles s'observent sous deux aspects. Premièrement, la disponibilité des champignons et de la flore (p. ex. jonquille sauvage) est variable selon les régions naturelles de France. La sensibilité des espèces quant aux prélèvements n'est donc pas homogène et des pratiques régionales peuvent nuire au renouvellement de certains produits forestiers. Deuxièmement, les chasseurs se plaignent des perturbations que les cueilleurs font subir au gibier. Pour réguler ces incompatibilités entre les usages, le droit français affirme clairement la propriété privée sur *« les fruits naturels […] de la terre »* (code civil, art. 547) selon le principe d'accession (code civil, art. 547) (lire section suivante sur les règles de la propriété en forêt). Le fait de prélever des champignons, fruits et semences des bois et forêts, sans l'autorisation du propriétaire du terrain, est puni de l'amende comme le stipule l'article R.331-2 du code forestier. Le propriétaire, privé ou public, peut toutefois accorder des autorisations et décider du tarif

éventuel. Pour les forêts de l'Etat, cette tâche revient à l'ONF, alors que le conseil municipal en a la charge pour les forêts communales. Toutefois, en forêt publique, une tolérance est observée pour la cueillette individuelle. Des arrêtés préfectoraux ou communaux, consultables en mairie, peuvent limiter les zones, les espèces, la période, la quantité maximale ou encore la technique de récolte. Dans certaines forêts du Sud de la France, un permis de ramassage pour la cueillette commerciale a été instauré. Ces points dépendent donc en grande partie de l'accessibilité des forêts (que nous traitons dans la section 1.5.3.2).

De nos jours, de nouvelles fonctions tendent à se faire reconnaître avec l'évolution de la perception des forêts. Dès lors les usages forestiers qui sont l'objet de la réglementation forestière tendent donc à s'accroitre. Ce sont principalement des usages indirects, qui s'appuient sur une logique écosystémique (biodiversité, épuration de l'air et des eaux, etc.). Toutefois, à ce jour, l'évolution se dessine par l'affirmation de principes[44] et pas encore par des prescriptions précises. Toutefois, une exception est observée dans le domaine de la protection des milieux et de la biodiversité. Sous la contrainte européenne, le réseau Natura 2000, qui concrétise deux directives européennes dites « directive Oiseaux[45] » et « directive Habitat[46] », a été instauré. Cette politique publique prévoit que chaque Etat membre définisse sur son territoire des zones naturelles formant un réseau de *« corridors et de continuums biologiques fonctionnels »* (Directive Habitat, article 10) où des régimes stricts de protections sont établis. Ici l'approche de la forêt n'est plus sectorielle, mais transversale (écosystémique) et influence aussi bien la forêt que d'autres secteurs. Selon nous, il s'agit d'une illustration de l'évolution des perceptions de la nature et de ses fonctions. Il est probable qu'à l'avenir davantage d'usages forestiers soient règlementés de manière transversale, qu'il s'agisse de fonctions paysagères (esthétiques), pédagogiques, voire symboliques.

1.5.3. Les règles de la propriété en forêt

Classiquement, la gestion des Ressources naturelles se confronte aux règles de la propriété. En effet, on observe que malgré la mise en œuvre de politiques environnementales, nombre de pratiques non durables subsistent. Cela s'explique par la confrontation entre ces deux types de

---

[44] L'article L.5 du code forestier énonce les trois objectifs de « gestion durable », de l' « équilibre biologique », de la « satisfaction des besoins » et le principe de la « sage gestion économique » que nous avons abordés plus haut.

[45] Directive 79/409/CEE du Conseil du 2 avril 1979 concernant la conservation des oiseaux sauvages.

[46] Directive 92/43/CEE du Conseil, du 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages.

règles. Le droit public sur lequel s'échafaudent les codes et lois buttent sur le droit privé. Au-delà de la définition juridique, la propriété est perçue par les économistes comme un phénomène relationnel qui attribue un *« flux de bénéfice »* (Bromley, 1991, p. 22) au possesseur, excluant les prétendants éventuels, sous la surveillance de l'autorité publique (Nahrath, 2003, p. 19). Dès lors, il faut comprendre les institutions de la propriété comme faisant partie d'un capital culturel (Gerber, 2006, p. 76) qui participe de manière décisive à l'attribution de droit d'usage ou au contraire à l'exclusion. Il apparaît donc ici nécessaire de prendre en compte les règles de la propriété pour cerner l'ensemble des institutions qui influencent les usages de la forêt. Pour bien cerner l'esprit des règles de propriété, nous exposons rapidement l'évolution de la notion de propriété.

La définition de la propriété évolue au fil du temps. Elle connaît une rupture suite à la révolution française, puis se stabilise avec la publication du code civil. Alors que *« la propriété ancienne se caractérise par un partage des pouvoirs entre plusieurs titulaires sur un ensemble indivis de biens »* (Ost, 2003, p. 48), son caractère exclusif et absolu se voit ensuite garantir. L'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 reconnaît la propriété comme un droit naturel et imprescriptible et l'article 17 en précise la teneur : *« La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité ».* Le régime de la propriété est défini par le Titre II du livre II du code civil. L'article 544 définit la propriété telle qu'elle a été formulée en 1804 : *« La propriété est le droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les règlements ».*

Dans sa logique d'appropriation, le code civil consacre le principe d'accession. Celui-ci attribue au propriétaire un droit de propriété sur tout ce que le bien produit, et sur ce qui s'y unit accessoirement soit naturellement, soit artificiellement (art. 546), ainsi que ce qui se trouve au-dessus et au-dessous du bien-fonds (art 552). Le caractère absolu du droit de propriété prend forme dans le droit d'utiliser un bien (*usus*), droit de disposer des fruits (*fructus*) et droit de disposer du bien, y compris de s'en séparer ou de le détruire (*abusus*).

Cette conception absolue et exclusive de la propriété qui domine aujourd'hui ne doit pas éluder le fait qu'il a existé une très large gamme de droits partagés (propriété-jouissance, droit de subsistance (*ius fruendi*), propriété simultanée, propriété saisonnière, etc.) et de mécanismes de régulation concrets (saisine, fiefs, tenures, etc.) (Ost, 2003, p. 47-52). Certains

ont survécu et s'observent aujourd'hui encore en milieu rural, ce qui permet à certains auteurs d'en envisager leur régénération pour résoudre les problèmes environnementaux posés par le caractère absolu de la propriété (Aubin, Nahrath, & Varone, 2006). D'autre part, comme le note Ost, la propriété exclusive de l'article 544 ne s'est pas imposée en un jour. Il a fallu au moins un demi-siècle (Ost, 2003, p. 64).

Pour perdurer, la propriété a été soumise à des restrictions. Son caractère absolu est limité par les lois et règlements afin de garantir l'intérêt général (règlements d'urbanisme, le droit de l'environnement) et par des limites conventionnelles acceptées par le propriétaire. Son caractère exclusif est aussi limité par les servitudes grevant le bien-fonds (droit de passage, classement, zonage de protection). Enfin, la propriété peut être annulée (expropriation formelle) ou limitée dans sa fonction essentielle (expropriation matérielle[47]), pour permettre la réalisation d'une mission de service public.

En forêt, la propriété comporte en principe tous les attributs du droit de propriété selon l'article 544 du code civil. Bien que les caractères exclusif et absolu de la propriété soient bien établis en France, les droits d'usage du propriétaire sur son bien-fonds sont contraints par une réglementation complexe que nous avons exposée plus haut. Celle-ci est apparue indispensable à cause des ravages observés dans les forêts suite au processus d'appropriation qui a suivi la révolution française. Ost utilise cet exemple des forêts pour illustrer son propos : *« Une loi du 4 septembre 1791 dispose que les bois qui appartiennent à des particuliers cesseront d'être soumis aux agents forestiers et chaque propriétaire sera libre de les administrer et d'en disposer à l'avenir comme bon lui semblera. Au même moment, les maîtrises des Eaux et Forêts sont supprimées, tandis que les forêts des communautés ecclésiastiques sont vendues comme biens nationaux, par petits lots, à des acquéreurs qui s'empressent d'abattre les futaies »* (Ost, 2003, p. 53).

Le régime de propriété français distingue la propriété privée de la propriété publique[48]. Cette distinction initialement très nette a permis aux forêts privées d'échapper au régime spécial du *régime forestier* qui, selon Durand-Prinborgne *« serait incompatible avec les règles qui découlent du caractère privé qui est celui de cette forêt. »* (Durand-Prinborgne, 1966b). Cette opposition entre la régulation stricte des forêts publiques et moindre des forêts privées doit

---

[47] Nous reprenons et explicitons ce concept peu familier en France, dans notre section 3.3.
[48] Le régime suisse ne connaît que la propriété privée.

dorénavant être nuancée. Les évolutions de la réglementation forestière que nous avons présentées plus haut rapprochent les deux régimes. A titre d'exemple, l'article 5 du code forestier affirme désormais que *« tout propriétaire exerce sur ses bois, forêts et terrains à boiser tous les droits résultant de la propriété dans les limites spécifiées par le présent code et par la loi, afin de contribuer, par une gestion durable, à l'équilibre biologique du pays et à la satisfaction des besoins en bois et autres produits forestier »* (code forestier, art. L.5). Nous sommes loin d'un droit d'usage absolu, bien que la mise en œuvre de tels principes généraux reste difficile à contrôler.

Depuis le XVII^{ème} siècle, la définition de la propriété forestière publique présente un souci de protéger et de valoriser sur le long terme le patrimoine forestier français dans l'intérêt général (Morin, 2010, p. 248). Cela s'exprime par le régime protecteur de la domanialité qui est juridiquement différent de la propriété ordinaire. Le principe d'inaliénabilité et d'imprescriptibilité de la domanialité sont introduits sous le règne de Charles V dans le Serment du sacre. Ils sont formalisés en 1566, codifié en 1957 dans le Code des domaines, puis repris en 2006 dans le nouveau Code général de la propriété des personnes publiques (CG3P) (Morin, 2009; 2010). Le principe d'inaliénabilité des forêts domaniales est donc une constante malgré l'*« amoindrissement du régime protecteur »* (Liagre, 2010) apparu avec les dérogations[49] possibles depuis 2006 (lire infra).

Cet attachement à la préservation du patrimoine boisé public cache toutefois une curiosité. Parmi les forêts publiques, il faut distinguer celles qui appartiennent au domaine public ou privé. Les forêts domaniales constituent une part de la fortune de l'Etat et en conséquence relèvent de son domaine privé. On parle donc de domanialité privée. Les autres forêts publiques, affectées à un usage direct du public ou à un service public, relèvent du domaine public. Les domaines publics et privés de l'Etat n'ont été délimités qu'en 2006 dans le CG3P. A cette occasion, le gouvernement a souhaité restreindre le champ d'application du domaine public pour valoriser plus aisément le patrimoine (Ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration, sans date).

Dorénavant, tous les biens qui ne sont pas affectés à un usage direct ou nécessaire à un service d'intérêt public font partie du domaine privé et sont donc aliénables et prescriptibles. C'est notamment le cas des forêts « publiques », du domaine privé. Cependant, leur vente nécessite

[49] Article L.3211-5 du CG3P.

la promulgation d'une loi en vertu de l'article L.3211-5. Notons encore que certaines forêts publiques restent de domaine public dans la mesure où elles sont affectées à un service public. C'est notamment le cas des forêts militaires pour lesquelles l'ONF n'est pas systématiquement gestionnaire. La curiosité réside donc dans l'emploi des qualificatifs public et privé car les forêts domaniales (donc publiques) auxquelles s'appliquent le régime forestier relèvent du domaine privé de l'Etat, alors que les forêts publiques auxquelles ne s'applique pas le régime forestiers relèvent du domaine public. Affirmer que les forêts publiques sont soumises au régime forestier, comme nous l'avons fait, apparaît un peu rapide bien que pas incorrect.

Après ces considérations générales sur les règles de la propriété, nous traitons maintenant d'éléments particuliers qui y sont attachés : le droit de préemption, les, la délimitation de la propriété ainsi que regroupements forestiers. Dans le cas de la forêt, il ne nous apparaît pas nécessaire de traiter de deux autres caractéristiques de la propriété : les servitudes et l'expropriation. Ces questions sont importantes pour le sujet qui nous intéresse, mais ne touchent pas exclusivement la propriété forestière. Nous les aborderons donc dans le cas de la protection des captages (section 2.3).

1.5.3.1. Le droit de préemption

Le privilège accordé à une personne publique de se porter acquéreur prioritaire d'un bien mis en vente permet de contribuer à la cohérence des actions d'intérêt général, sans expropriation. Dans ce cas, ce n'est donc pas le propriétaire qui est visé, mais l'acheteur potentiel. Cependant, comme le prix de la transaction est généralement déterminé par le juge des expropriations à un montant inférieur au prix du marché, le vendeur se trouve lésé et peut refuser la vente, rendant impossible la préemption (code rural, art. L.412-7).

Depuis la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche du 13 juillet 2010 (loi 2010-874), un nouveau droit de préemption vise à remédier au morcellement du parcellaire forestier. Les propriétaires forestiers voisins d'une parcelle boisée de moins de 4 ha mise en vente peuvent l'acquérir en priorité (code forestier, art. L.514-1 à L.514-3) (Rondeau, 2010).

D'autres acteurs peuvent bénéficier de droits de préemption sur les espaces boisés. C'est notamment le cas des Sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER) ou des exploitants de captage d'eau potable concernant les parcelles situées dans le périmètre de protection des captages (lire infra).

1.5.3.2. Délimitation, exclusion et droit d'accès

Avec l'affirmation de l'exclusivité de la propriété au XIX^{ème} siècle, la clôture devient un outil de lutte contre les coutumes des usages partagés ou saisonniers (glanage, vaine pâture, etc.). Progressivement, les usages locaux interdisant de clore un bien-fonds sont abolis sur la base de l'article 647 du code civil (Ost, 2003, p. 53). Les paysans pauvres qui survivent grâce à de modestes prélèvements sur les surfaces d'autrui se révoltent contre les propriétaires donnant lieu entre 1829 et 1832 dans les Pyrénées (en Ariège) à la « Guerre des Demoiselles »[50].

La coutume de l'affouage peut être vue comme une pratique compensatrice à l'affirmation de propriété exclusive. L'affouage (de l'ancien français *affouer* qui signifie *chauffer*) constitue la survivance d'un ancien droit par lequel, en contrepartie de travaux d'entretien (corvées), les paysans partageaient certaines possibilités d'utilisation en commun de terres indispensables à leur survie, dont la forêt. Actuellement encore, chaque année dans certaines communes la possibilité est offerte aux habitants d'obtenir du bois ou sa valeur contre du travail (la coupe affouagère). Cette pratique reste une possibilité pour le conseil municipal, mais ne constitue pas un droit acquis pour les bénéficiaires (code forestier, art. L.145.1 à L.145.4).

La restriction des accès d'autrui et l'usage exclusif des fruits de son bien impliquent sa délimitation. Le bornage est le moyen de faire valoir le strict respect des limites de sa propriété. Les frais de bornage (géomètres, etc.) sont à la charge des propriétaires concernés et peuvent s'avérer importants. Toutefois, une telle délimitation n'est pas obligatoire. Cependant, tout propriétaire peut obliger son voisin au bornage de leur propriété contigüe (code civil, art. 646).

Une fois son bien-fonds délimité, le propriétaire a le droit de clore sa propriété tant qu'il n'entrave pas une servitude grevant son bien-fonds (p. ex. droit de passage). Cependant, le contexte social actuel a fortement changé et la loi d'orientation forestière du 9 juillet 2001 inscrit clairement la fonction sociale de la forêt (nouveau titre VIII du livre III du Code forestier intitulé *« Accueil du public en forêt »*). Le nouvel article L.380-1 du code forestier pose les fondements de l'accueil du public en forêt. Ce sont les forêts publiques qui sont visées, concrétisant les objectifs généraux de l'article L.1 qui reconnaît un intérêt général à *« la promotion des activités telles que l'accueil en forêt »*. Les forêts privées sont

---

[50] Les assaillants se déguisant avec de grands draps et des perruques pour ne pas être reconnus (voir http://www.ariege.com/histoire/gdd.html).

indirectement visées par l'article L.380-1 qui prévoit que le PSG *« intègre les objectifs d'accueil du public »*, sur la base d'une convention signée avec une collectivité publique. Dans de tels cas, l'article L.130-5 du code de l'urbanisme permet aux collectivités de prendre en charge les coûts, y compris le versement au propriétaire d'une rémunération pour service rendu. Le législateur encourage donc l'accès aux forêts sans toutefois y garantir le *libre accès* tel qu'on le retrouve dans le code civil suisse (art. 699) ou dans l'« allemansrätt » prévu dans la Constitution suédoise (Varone, Nahrath, & Gerber, 2008, §20).

1.5.3.3. Les regroupements de propriétaires forestiers

Pour clore ce panorama de la réglementation forestière, il nous faut encore aborder les réponses envisagées au morcellement de la forêt privée. Il s'agit d'un problème structurel qui touche directement à la nature de la propriété foncière. En effet, dans le contexte légal qui prévaut depuis la révolution française, elle est érigée en mythe imprescriptible. Réduire cet émiettement par la contrainte semble donc illusoire. Dès lors, d'autres formes regroupements sont promues.

Trois types de regroupements fonciers forestiers sont envisageables (CRPF Rhône-Alpes, 2010) : le *groupement forestier* et deux variantes *d'associations syndicales de gestion forestière*. Le groupement forestier consiste en une mise en commun des parcelles pour former le capital d'une société dont le propriétaire ne détient que des parts. A l'inverse, dans les *associations syndicales de gestion forestière*, les membres conservent la propriété de leurs parcelles. L'association syndicale peut être soit *libre* s'il s'agit d'une personne morale de droit privée constituée avec l'accord unanime des propriétaires, soit *autorisée* s'il s'agit d'un établissement public administratif institué par le préfet avec l'accord de la majorité des propriétaires concernés. Dans ce dernier cas, une contrainte sur une minorité est envisagée. Le travail d'animation (information, convocation, mobilisation, etc.) des propriétaires privés est effectué par les CRPF. Une illustration s'observe dans un de nos cas d'étude.

Nous mentionnons ici aussi l'aménagement foncier agricole et forestier (ASAF) bien qu'il ne s'agisse pas d'un regroupement. L'ASAF remplace la procédure de remembrement foncier qui a été supprimée par la loi relative au développement des territoires ruraux (loi 2005-157 du 23 février 2005). Cet aménagement foncier, dirigé par le conseil régional permet de procéder à une restructuration parcellaire (Ledoux & Larrouy-Castera, 2010, p. 102) (code rural, art. L.123-27).

Notons aussi l'expérience de la gestion des espaces pastoraux qui connaissaient une problématique similaire. Le morcellement foncier dans les zones de pâture empêchait la pratique du pastoralisme. Pour favoriser sa gestion, des solutions ont été trouvées avec les sociétés d'économie alpestre (SEA). Il s'agit de baux ruraux, de conventions de pâturage, de prêts à usage (ou commodats[51]), mais aussi d'échanges à l'amiable et de conventions tripartites éleveurs-propriétaires-collectivités (Guitton, Levret, & Delefortrie, 2008, p. 98).

[51] Le commodat est une forme de prêt, ou de location sans loyer, définie aux articles 1875 à 1891 du code civil.

2. L'eau potable

Pour cette recherche, nous limitons notre approche de la ressource « eau » à un type d'usage : l'alimentation domestique. D'autre part, cette étude veut répondre à des questions bien précises qui lient l'usage du sol forestier à la production d'eau potable. Nous nous limitons donc à la distribution et évacuons les questions d'assainissement. Plus spécifiquement encore, dans la filière de la distribution de l'eau potable, nous nous limitons à la production qui est directement liée à l'usage forestier du sol et écartons le réseau de distribution. En conséquence, dans les sections qui suivent, nous nous intéressons à la production d'eau potable destinée à l'usage domestique alimentaire qui n'est qu'une partie limitée de la chaine de distribution et d'assainissement des eaux.

Nous entamons la présentation par la définition de notre objet « eau potable » avant de distinguer les principaux acteurs. Nous poursuivons par un survol des grandes étapes de la politique de la protection de l'eau potable pour ensuite traiter du régime en vigueur dont nous discutons les modalités de mise en œuvre et les interactions avec le régime de propriété.

2.1. Définition de l'eau potable

Les désignations des eaux destinées à la consommation humaine sont multiples selon leurs propriétés, leur origine, leurs modes de traitement et leur conditionnement : eaux potables domestiques, eaux préemballées ou non, eaux minérales naturelles, eaux de sources, eaux rendues potables par traitement, eaux thérapeutiques, etc. Le code de la santé publique distingue (dans sa première partie, livre III, titre II sur la sécurité sanitaire des eaux et des aliments) les eaux potables (chapitre I), des eaux minérales naturelles (chapitre II). Toutes deux sont destinées à l'alimentation, cependant l'eau minérale naturelle se caractérise par la *stabilité de ses caractéristiques essentielles* (teneur en minéraux, oligo-éléments et autres constituants) et par sa *pureté originelle*[52] (code de la santé publique, art R.1322-22). Cette

[52] Cette formulation remplace la mention aux « propriétés favorables à la santé » et « l'absence de traitement » (sauf la décantation, la filtration et éventuellement l'oxygénation) des eaux minérales naturelles (Décret 2003-462, art. R.1322-6). Ces aspects justifiaient auparavant la distinction entre « eaux minérales naturelles » et « eaux potables ». Désormais l'art. R.1322-7 limite la mention d'effets positifs sur la santé et l'art. L.1322-2 autorisent les traitements pour autant qu'ils « ne modifient pas la composition de cette eau dans ses constituants essentiels ». En conséquence, il nous apparaît que la distinction réglementaire entre ces types d'eaux subsiste, mais que sa pertinence peut être remise en question.

distinction réglementaire implique des modalités différentes en matière de protection de la ressource, de contrôle, d'information du consommateur, etc.

Nous limitons notre approche aux seules eaux potables « destinées à l'alimentation des collectivités humaines » (code de la santé publique, art. L.1321-2 et code de l'environnement, art. L.215-13), c'est-à-dire l'eau distribuée aux ménages par le réseau public [53]. Dit simplement, c'est de l'« eau du robinet » dont il s'agit. Nous excluons donc les eaux captées, conditionnées et distribuées à des fins commerciales, dites « eaux en bouteille ».

2.2. Les acteurs de l'eau potable en France

Dans cette section, nous présentons un panorama des principaux acteurs de l'eau potable et de sa réglementation en France. Nous n'avons pas l'intention de procéder à une présentation exhaustive et détaillée, mais simplement de présenter le contexte actoriel dans lequel s'inscrit notre étude de terrain[54].

Avant de traiter des usagers de la ressource, nous aborderons les autorités publiques en charge de sa gestion. Pour cela, nous procédons par strates, du lointain au local, sachant que la distribution de l'eau potable est en France une question essentiellement locale. Nous laissons de côté les acteurs internationaux et commençons notre présentation par les acteurs supranationaux au bénéfice de compétences déléguées par leurs membres. Nous aborderons ensuite les acteurs internes à la France, en nous rapprochant du national jusqu'au local :

2.2.1. Les autorités publiques

Au niveau européen

Au niveau communautaire, la Commission européenne joue un rôle de première importance dans la politique de l'eau. Les décisions de la Commission s'imposent directement aux membres, contrairement aux directives qui font l'objet d'une transcription en droit interne. Sa direction générale pour l'environnement (DG ENV) élabore la législation européenne selon

---

[53] Les dispositions réglementaires du code de la santé publique à ce sujet définissent les eaux destinées à la consommation humaine ainsi : *« Toutes les eaux qui, soit en l'état, soit après traitement, sont destinées à la boisson, à la cuisson, à la préparation d'aliments ou à d'autres usages domestiques, qu'elles soient fournies par un réseau de distribution, à partir d'un camion-citerne ou d'un bateau-citerne, en bouteilles ou en conteneurs, y compris les eaux de source [, ainsi que] toutes les eaux utilisées dans des entreprises alimentaires »*, à l'exclusion des eaux minérales naturelles et des eaux aux propriétés curatives (code de la santé publique, art. R.1321-1).

[54] Nous renvoyons le lecteur qui souhaite approfondir la question des acteurs de l'eau vers le site Internet du Guide de l'eau : www.guide-eau.com. Lors de notre étude, ce site présentait un rare panorama à jour.

deux axes : la définition de critère de qualité de l'eau et la réglementation concernant les rejets. C'est en son sein qu'ont été préparées les directives européennes 80/778/CEE (du 15 juillet 1980) relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine et 2000/60/CE (du 23 octobre 2000) établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau (Directive Cadre sur l'Eau – DCE).

Au niveau national

L'eau est par nature une question intersectorielle (santé publique, agriculture, environnement, etc.), ce qui implique que de nombreux acteurs l'examinent. La coordination, horizontale interministérielle et verticale avec les engagements européens de la France, est effectuée par le Comité interministériel pour le développement durable. La Mission interministérielle de l'eau examine la répartition des ressources (budgets de ministères et programmes d'équipement) et tous les projets de législation interne relatifs au domaine de l'eau.

Depuis juin 2008, suite au Grenelle de l'Environnement, la direction de l'eau et de la biodiversité du Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer (MEEDDM)[55] exerce la tutelle sur deux établissements publics, acteurs de notre recherche : les Agences de l'eau et l'Office national des forêts.

Le ministère de la santé et des sports (MSS) est compétent pour les questions ayant trait à l'eau potable. Son Conseil supérieur d'hygiène publique cherche à prévenir les risques sanitaires et lutte contre les pollutions ponctuelles et diffuses de la ressource en eau.

Au niveau régional

Depuis la mise en œuvre de la révision générale des politiques publiques (RGPP) en 2008[56], les rôles respectifs des régions et des départements ont été explicités. La responsabilité de la mise en œuvre des politiques publiques a passé des départements aux régions. Le préfet de région est garant de la cohérence de l'action de l'Etat sur l'ensemble du territoire régional. Il détient une autorité hiérarchique sur les préfets de département pour la mise en œuvre des

---

[55] Ancien Ministère de l'Ecologie, du Développement et de l'Aménagement durable (MEDAD) jusqu'en 2007, devenu en mars 2008 Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire (MEEDAT).

[56] La RGPP s'inscrit dans le contexte de la nouvelle gestion publique engagée par la Loi organique relative aux finances du 1er août 2001 (LOLF).

politiques publiques. Dans le domaine de l'eau potable, c'est encore au préfet de département de veiller à la mise en œuvre des politiques environnementale et sanitaire de l'Etat.

Suite à la réorganisation du MEEDDM, les administrations déconcentrées ont été réorganisées. Les directions régionales de l'environnement (DIREN) ont fusionné avec les directions régionales de l'équipement (DRE) et avec les directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE), donnant naissance aux directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL). Ces DREAL sont en charge d'élaborer et de mettre en œuvre les politiques nationales en matière d'environnement. Elles sont l'organisme déconcentré de pilotage et de coordination des politiques du MEEDDM.

Depuis juillet 2009, les agences régionales de santé (ARS) regroupent et remplacent les directions régionales des affaires sanitaires et sociales (DRASS) et les directions départementales des affaires sanitaires et sociales (DDASS). Elles veillent au respect des règles d'hygiène dont celles relatives à la qualité de l'eau potable[57]. Leur rôle de police sanitaire les autorise à intervenir si l'eau potable est mise en danger.

Au niveau du bassin

Depuis 1964, la France a mis en place des institutions de gestion de la ressource en eau à l'échelle fonctionnelle de ses six grands bassins versants : les comités de bassins. Ce sont des parlements de l'eau qui élaborent des plans d'actions pour 15 ans : les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE). A chaque comité de bassins est rattachée une agence de l'eau chargée de la mise en œuvre de cette politique. Ces agences sont des établissements administratifs sous tutelle du MEEDDM. Elles perçoivent les redevances des utilisateurs de l'eau[58] et les redistribuent sous forme de prêts et de subventions aux personnes publiques (collectivités locales) et privées (industriels, agriculteurs, etc.) qui s'engagent en faveur de la protection de la ressource en eau. Elles ne sont pas responsables pour la distribution de l'eau potable et l'assainissement, mais sont la principale source de soutien financier pour les acteurs locaux (aides aux investissements).

---

[57] Les ARS sont régies par le titre III du livre IV du code de la santé publique.

[58] Les redevances sont calculées en fonction des quantités de pollution rejetées et des volumes prélevés selon le principe de l'usager (consommateur ou pollueur) - payeur.

Le cadre de leurs actions a changé avec la loi sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA) du 30 décembre 2006 : le système des redevances a été rendu plus incitatif pour mieux partager l'effort selon les principes de prévention et de réparation des dommages à l'environnement. Les prélèvements en eau destinés à la consommation alimentaire sont soumis en fonction des volumes annuels prélevés.

Au niveau départemental

Le préfet de département, sous l'autorité du préfet de région, a l'autorité sur les services déconcentrés départementaux et exerce le pouvoir de police général dans le cadre de ses domaines de compétence. Il peut prescrire des actions de protection et contraindre les responsables d'atteintes à la ressource en eau.

La direction départementale des territoires (DDT)[59], qui exerce le pouvoir de police forestière à l'échelle départementale, est aussi responsable de la police de l'eau en général (pollution diffuse, installation à risque, digues, etc.). La police sanitaire de l'eau potable est attribuée à l'ARS, comme présenté plus haut.

Les services départementaux (et régionaux) soutiennent financièrement les investissements publics locaux.

Le conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques (CODERST) a remplacé en 2006 le conseil départemental de l'hygiène (CDH). Il a un rôle consultatif auprès du préfet de département qu'il conseille par rapport aux questions relatives à la police de l'eau et de la mise en place des périmètres de protection des captages d'eau potable.

Les hydrogéologues agréés sont chargés d'apprécier les risques de pollution sur les captages d'eau potable. Ils établissent le rapport hydrologique sur lequel s'appuie le préfet de département pour édicter la déclaration d'utilité publique nécessaire à l'établissement d'un captage et de ses périmètres de protection (lire infra).

Au niveau communal

[59] Voir plus haut, section sur les acteurs de la ressource forêt.

La distribution de l'eau potable est un service de proximité par excellence qui n'a jamais été centralisé. Elle s'inscrit dans la continuité des devoirs des communes en matière d'hygiène et de sécurité issus de la révolution française (tels que l'assainissement des eaux, le nettoyage des rues, la lutte contre les épidémies, etc.). Cependant, aucun texte ne leur attribue légalement de compétence sur l'eau potable avant la loi sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA) de 2006 (Richard & Rieu, 2009, p. 2). On retrouve néanmoins des décisions administratives qui ancrent cette responsabilité dans la jurisprudence depuis 1877[60]. La loi du 5 avril 1884 relative à l'organisation municipale (loi sur les communes) reconnaît au maire un pouvoir de police de l'hygiène et de la salubrité (repris aux art. L.2211-1 et suivants du CGCT), sans en attribuer formellement la compétence aux communes. Ce texte a servi de référence pour légitimer les compétences communales sur la distribution de l'eau potable[61] pendant plus de 120 ans. A partir de 2006, la LEMA a modifié le code général des collectivités territoriales (CGCT) qui affirme désormais, sans ambiguïté, que *« l*es communes sont compétentes en matière de distribution d'eau potable. » (CGCT, article L. 2224-7-1).

Dans la commune, les compétences sont concentrées dans les mains du maire. Celui-ci a un pouvoir (et devoir) de police municipale pour le respect de la salubrité publique et la prévention des accidents liés à l'eau (CGCT, art. L.2212-2 et L.2212-4). Il est informé par le préfet de la qualité des eaux distribuées et doit être informé de tout incident présentant un danger pour la qualité de l'eau sur sa commune. Par ailleurs, tout prélèvement, puits ou forage doit obligatoirement être déclaré au maire (CGCT, art. L.2224-9). Le maire a aussi la charge du service des eaux de sa commune. Ce service, distinct de celui de l'assainissement, est chargé de l'application du règlement sanitaire départemental, de surveiller et de communiquer[62] périodiquement sur la qualité des eaux potables. Cependant, le contrôle permanent de la qualité de l'eau distribuée incombe à l'exploitant (code de la santé publique, art. L.1321-4 et L.1321-9).

---

[60] C.E., 27 avril 1877 ville de Poitiers et ville de Blois (Ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration, sans date).

[61] La distribution de l'eau comprend le captage, le stockage et l'acheminement par le réseau public.

[62] La loi relative au renforcement de la protection de l'environnement du 2 février 1995 (loi Barnier) impose aux collectivités, par leur maire de fournir un *rapport annuel sur le prix et la qualité des services* (dit « *Rapport du maire »*).

Souvent les communes se regroupent au sein d'un établissement public de coopération intercommunal (EPCI) [63] : communautés urbaines, communautés d'agglomérations, communautés de communes, syndicats de communes ou encore syndicats mixtes[64]. Les communes peuvent alors choisir de transférer leurs compétences pour la distribution de l'eau à ces intercommunalités. En 2009, c'était le cas de trois quart des communes françaises (MEEDAT, 2009, p. 4) qui gèrent en commun leurs équipements ou services à l'échelle de territoires plus vastes que celui de la commune. Pour cette raison, nous privilégions à partir d'ici le terme générique de collectivité.

Distributeurs d'eau

Les collectivités ont le choix de gérer leur distribution d'eau elles-mêmes ou de la déléguer (tout ou en partie) à un opérateur. Ces deux orientations se découpent en plusieurs modes de gestion dont il nous faut présenter les spécificités[65] :

Lorsque la collectivité conserve la responsabilité complète du fonctionnement et des investissements, on parle de gestion directe (dite « en régie »). Les employés chargés du service sont des agents municipaux de statut public. Nous en distinguons deux types :

- La *régie dotée de la seule autonomie financière* : il s'agit d'une structure dotée d'organes mais qui ne dispose pas d'une personnalité juridique. Elle dispose toutefois d'un budget propre, annexé au budget général de la collectivité.
- La *régie dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière* : il s'agit d'un établissement public local, personne morale distincte de la collectivité. Elle a la capacité d'accomplir ses tâches au quotidien conformément aux décisions prises à l'interne (par sa direction et son conseil).

Quand la collectivité transfert le service à un opérateur (privé ou public), on parle de gestion déléguée. Les modalités figurent dans un *contrat de délégation de service public*. Nous en distinguons quatre formes :

---

[63] La procédure est formalisée par la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.

[64] Les syndicats sont de type associatif alors que les autres EPCI sont de type fédératif. Nous ne développons pas davantage la question et renvoyons le lecteur au portail internet de la DGCL qui en présente les détails : http://www.dgcl.interieur.gouv.fr/sections/les_collectivites_te/intercommunalite/view (accédé le 10.11.2010).

[65] Ci-après, nous compilons différentes sources publiques (ministère, sénat, etc.) qui manquent parfois de cohérence entre elles. Nous avons cherché à présenter un panorama large bien que certains modes de gestion soient moins usités.

a. La *concession* : le concessionnaire construit à ses frais les ouvrages nécessaires et les exploite [66]. En contrepartie, il est autorisé à percevoir directement auprès des consommateurs une redevance, dont il reverse (ou non, selon le contrat de délégation) une partie à la collectivité pour couvrir les dépenses à sa charge.
b. L'*affermage* : les investissements sont réalisés par la collectivité qui les met à disposition de l'opérateur. Ce « fermier » exploite les installations, collecte les redevances et reverse à la collectivité le montant de l'amortissement des ouvrages. C'est le type de contrat le plus fréquent.
c. La *régie intéressée* : l'opérateur exploite les ouvrages construits par la collectivité, qui lui verse une rémunération liée aux résultats d'exploitation. Cette prime (intéressement aux résultats) est définie par le contrat de délégation. Ainsi, la collectivité conserve la maîtrise des tarifs et assume les dépenses.
d. La *gérance* : comme pour la régie intéressée, l'opérateur ne supporte pas les risques, mais ici sa rémunération est fixe (prime).

Il existe de nombreuses variantes à ces modes de gestion du fait de la diversité des situations locales. Parfois seule une partie du service de distribution est déléguée alors que le reste est en régie (p.ex. production en régie, distribution déléguée). Cette hétérogénéité s'explique par la liberté de choix du mode de gestion des 12'300 services de distribution de l'eau des 36'000 communes françaises (MEEDAT, 2009, p. 4). Davezac et al. nous apprennent que la *« régie directe est largement majoritaire pour les petites communes rurales (80 % des unités de distribution de moins de 500 habitants) [alors qu'] au-delà de 2000 habitants, le recours à un prestataire devient le mode le plus représenté »* (2008, p. 26). On peut en conclure que le mode d'exploitation est en lien avec la taille de l'unité de distribution.

La gestion déléguée s'est développée à partir du milieu du XIX^{ème} siècle[67] et s'est opérée dans un contexte réglementaire instable où on perçoit une concurrence entre l'Etat et les collectivités locales (Pezon, 2002, p. 62-63 et 71). La « privatisation » des services a été

---

[66] Ces réalisations appartiennent néanmoins à la collectivité : *« Les canalisations implantées sous le domaine public, même lorsqu'elles ont été réalisées par un délégataire de service public, sont incorporées à ce domaine (C.E., du 2 décembre 1970, Société des eaux de Marseille). Des servitudes de passages en sous-sol peuvent être établies par arrêté préfectoral après enquête publique sur des terrains privés non bâtis (article L. 152.1 du code rural). »* (Ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration, sans date, accédé le 10.11.2010).

[67] Création de la Compagnie générale des eaux à Lyon en 1853.

maintes fois décriée en marge du débat qui a eu lieu dans les années 1990-2000 sur l'évolution du prix de l'eau en France. Cependant, le mode de gestion est réversible, les collectivités pouvant décider de changer d'opérateur ou de repasser en régie[68]. Dans tous les cas, les collectivités restent propriétaires des installations et la durée des contrats de délégation est limitée à 20 ans[69], mais la moyenne est de 11,3 ans (BIPE, 2008, p. 28). La loi relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques (dite loi Sapin du 29 janvier 1993) fixe le cadre réglementaire des contrats de délégation.

En 2006, la Fédération professionnelle des entreprises de l'eau (FP2E) dénombrait 4814 contrats de délégation de service public pour la distribution de l'eau (BIPE, 2008, p. 13). La gestion déléguée au secteur privé est majoritaire (72%[70] des usagers desservis et 32% des services d'eau potable) (BIPE, 2008, p. 32). Ce marché de l'eau est dominé par trois grands groupes : Suez Environnement (autrefois Lyonnaise des Eaux), Véolia Environnement (ex-Vivendi Environnement, autrefois Compagnie générale des eaux) et le groupe Saur (Société d'Aménagement Urbain et Rural, longtemps lié à EDF et au groupe Bouygues).

2.2.2. Les usagers de l'eau potable

Les usages de l'eau potable sont soit domestiques, soit industriels. Nous considérons comme usagers directs de la ressource eau les ménages et les industries desservies par les réseaux de distribution. Par contre, nous excluons les usagers indirects (par exemple les consommateurs de produits alimentaires préparés avec de l'eau potable) et les usagers non reliés au réseau public de distribution. De la même manière, nous écartons les usagers parasites qui consomment sans autorisation l'eau potable distribuée par le réseau de la collectivité. Ces acteurs usagers existent[71], mais leur poids dans la régulation nous apparait insignifiant pour la question que nous étudions.

---

[68] Le terme privatisation semble inapproprié puisque aucun transfert de propriété n'est effectué. Cependant un pouvoir de marché du prestataire sur la collectivité, dépendante de ses services, peut être identifié. Le marché de délégation peut donc être décrit comme imparfait.

[69] Sauf dérogation du Trésorier général si la durée d'amortissement est supérieure.

[70] 70.2% en 2007 selon les chiffres de la DDASS cités par Davezac et al (2008).

[71] Les pratiques sauvages de détournement d'eau sont encore très présentes dans certains pays européens et y influencent la régulation de la distribution de l'eau.

Le contexte politique français prévoit une large concertation politique telle qu'en témoigne le fonctionnement des *Grenelles*[72]. De manière similaire, on retrouve ce type de concertation dans la gestion par bassin versant où les comités de bassin sont composés à 40% d'usagers, à 40% de collectivités territoriales et à 20% de représentants de l'Etat et de ses établissements publics. Comme nous le verrons, les possibilités pour les consommateurs de s'organiser et d'intervenir existent donc, mais restent peu utilisées. Les usagers de l'eau potable sont d'abord des consommateurs, qui paient une facture et des redevances, et moins des acteurs. Cette situation est néanmoins influencée par le cadre réglementaire. Pour la gestion de l'eau dans les communes de plus de 10 000 habitants, le rôle des usagers s'est affirmé depuis la loi relative à la démocratie de proximité (Loi n°2002-276 du 27 février 2002[73]) qui y impose la création d'une commission consultative des services publics locaux (CCSPL)[74]. Les usagers y sont représentés et peuvent y défendre leurs intérêts. La consultation de la CCSPL est notamment obligatoire pour décider de la gestion de la distribution de l'eau potable par délégation de service public à un prestataire public ou privé. La CCSPL examine également les rapports annuels du délégataire éventuel, celui sur le prix et celui sur la qualité de l'eau. Toutefois, c'est le conseil municipal qui garde le pouvoir décisionnel. Par ces CCSPL, les associations de protection de la ressource eau ont un moyen d'intervenir dans la politique locale.

2.3. La régulation des usages de l'eau potable en France

Pour bien cerner la régulation des usages de l'eau potable, nous proposons, comme nous l'avons fait pour la forêt de commencer par un survol des grandes étapes de l'évolution de cette politique publique. Ceci nous conduit aux instruments actuellement en œuvre. Nous discutons les procédures, leur état de mise en œuvre et leur confrontation au régime de la propriété foncière.

2.3.1. Survol des grandes étapes de la politique protection de l'eau potable

Dès 1777, *« une commission royale de médecine a été instaurée pour s'occuper des adjudications d'eaux minérales »* (Guettinger, 1992, p. 68). L'année suivante est créée la _____.

[72] En référence aux accords signés en mai 1968 au ministère du travail à Paris, situé à la rue « Grenelle ». Ce terme définit par analogie une concertation politique entre cinq parties : l'administration, les associations de protection de l'environnement, les exploitants, les salariés et les représentants des maires.
[73] Codifié à l'article L.1413-1 du CGCT.
[74] Ces commissions ont été créées initialement par la loi relative à l'administration territoriale de la République (Loi ATR) (Loi n°92-125 du 6 février 1992), mais aucun texte n'est venu en préciser les objectifs et le fonctionnement jusqu'en 2002.

Compagnie des eaux de Paris par les frères Périer (Vie-publique.fr, 2004). Dès 1830, suite aux épidémies de choléra puis de fièvre typhoïde, la qualité de l'eau distribuée devient un enjeu majeur de santé publique (Vie-publique.fr, 2004). L'Etat intervient pour la première fois en 1898 pour réglementer les usages de l'eau qui se sont élargis suite à la révolution industrielle (loi sur le régime des eaux du 8 avril 1898). Un système d'autorisation est édicté pour veiller à ce que le développement industriel reste compatible avec les impératifs de salubrité publique. Il s'agit aussi de veiller à ce que tous les agriculteurs puissent avoir accès à cette Ressource (Vie-publique.fr, 2004). Les bases de la politique sanitaire de préservation de l'eau destinée à la consommation humaine apparaîssent en 1902 dans la loi sur la protection de la santé publique. Les principaux éléments de la réglementation actuelle y figurent déjà : *« Le décret déclarant d'utilité publique le captage d'une source pour le service d'une commune déterminera, s'il y a lieu, en même temps que les terrains à acquérir en pleine propriété, un périmètre de protection contre la pollution de ladite source. Il est interdit d'épandre sur les terrains compris dans ce périmètre des engrais humains et d'y forer des puits sans l'autorisation du préfet. L'indemnité qui pourra être due au propriétaire de ces terrains sera déterminée suivant les formes de la loi du 3 mai 1841 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique »* (loi relative à la protection de la santé publique du 15 février 1902, article 10).

La réglementation de l'exploitation de nappes d'eau souterraines intervient plus tard. Stahl et Evain-Bousquet (2005) présentent un panorama de son évolution jusqu'à la loi relative à la santé publique de 2004 (Loi n°2004-806 du 9 août 2004) qui marque une évolution sur laquelle nous reviendrons. Ces auteurs identifient une première mention dans le décret-loi du 8 août 1935 sur la protection des eaux souterraines (Stahl & Evain-Bousquet, 2005, p. 11). Elle est ensuite inscrite en 1958 dans le code de la santé publique (créé en 1953) à l'article L.1321 qui constitue aujourd'hui encore le dispositif central de la régulation des usages qui nous intéressent ici. En 1964, la loi relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution (Loi sur l'eau 64-1245 du 16 décembre 1964) instaure un zonage de protection obligatoire autour des captages (les périmètres de protections, lire *infra*)[75]. Il s'agit pour l'autorité, d'une part d'établir une procédure permettant d'imposer des restrictions aux propriétaires de parcelles situées dans différents périmètres autour des captages et, d'autre

[75] C'est aussi cette loi sur l'eau de 1964 qui instaure les structures de bassins sur tout le territoire français (à son article 14).

part, d'uniformiser les pratiques des collectivités locales afin de garantir un niveau sanitaire national.

Cette réglementation sera progressivement renforcée. Entre 1964 et 1992, seuls les nouveaux captages ne bénéficiant pas d'une protection naturelle sont soumis. La loi sur l'eau (Loi 92-3 du 3 janvier 1992) étend l'obligation aux captages existants avant 1964, s'ils ne bénéficient pas de protection naturelle. Tous les captages (même ceux avec protection naturelle) sont soumis avec la loi relative à la santé publique (2004-806 du 9 août 2004) qui transpose les prescriptions de la Directive-cadre sur l'eau (DCE) (directive 2000/60/CE du 23 octobre 2000).

La loi sur l'eau de 1992 s'inscrit dans un contexte marqué par la décentralisation et la prise de conscience de l'enjeu environnemental. Son adoption a été précédée par de graves pollutions et trois années de sécheresse qui ont révélé *« des conflits d'usage dont la résolution a été déterminante pour aller vers la gestion concertée »* (Richard & Rieu, 2009, p. 3). Il s'agit à ce moment de *« dépasser les anciennes logiques sectorielles pour organiser la gestion de la protection […] dans une approche plus équilibrée de la gestion de l'eau. »* (Ministère de la santé et des sports, 2009a, p. 21).

Cependant, la mise en œuvre des mesures et périmètres de protection reste largement déficitaire. En 2007, à peine plus de la moitié des captages connaissent un tel zonage (Davezac et al., 2008). Une série de textes cherche à renforcer cette protection. En 2004, la loi relative à la santé publique étend la protection et simplifie la procédure de mise en œuvre afin d'accroître quantitativement la protection des captages d'eau potable à l'échelle nationale. Dans son prolongement est lancé, en juin 2004, le plan national santé environnement (PNSE) poursuivant le même objectif. Nous reviendrons en détail sur le déficit de mise en œuvre de cette protection et les différentes pistes envisagées et envisageables pour le corriger (lire infra section 2.3.7).

En 2000, la directive-cadre sur l'eau établit une politique communautaire globale dans le domaine de l'eau et fixe des objectifs à atteindre d'ici 2015 pour les Etats membres. Elle reprend la logique fonctionnelle des bassins qui structurent la politique française de l'eau depuis 1964. Par rapport à l'eau potable, cette directive précise que les Etats membres doivent protéger la ressource *« afin de prévenir la détérioration de leur qualité de manière à réduire le degré de traitement de purification nécessaire à la production d'eau potable. Les États membres peuvent établir des zones de sauvegarde pour ces masses d'eau. »* (DCE, 2000, art 7,

chiffre 3). La DCE reprend les grandes orientations existantes de la politique française de la protection des eaux potables. Par ailleurs, cette directive encourage la participation active de toutes les parties concernées. Paradoxalement, en France, ce texte a pour effet de recentraliser la politique de l'eau. Richard et Rieu (2009, p. 3-4) illustrent ce mouvement avec la création, suite à la LEMA[76], de l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA).

Les périmètres de protection prévus jusqu'ici servent à lutter contre les pollutions directes à proximité des captages, mais ne permettent pas d'agir efficacement sur l'ensemble de la zone d'alimentation des captages. En cas d'accident, ils procurent un temps de réaction aux collectivités locales, mais sont inefficaces pour répondre aux pollutions diffuses, en particulier issues de l'agriculture (nitrates et pesticides). Depuis 2006, la LEMA[77] offre un nouvel outil pour lutter contre la pollution diffuse des eaux potables : la zone de protection des aires d'alimentation des captages (ZPAAC) (voir plus loin en section 2.3.3).

La réglementation actuelle fixe 5 types de règles (Davezac et al., 2008, p. 59-60) : les règles techniques de protection (p.ex. instauration de périmètres de protection) ; les procédures d'examens de la vulnérabilité et adéquation des traitements ; les normes de qualité ; les modalités de suivi de la qualité (types et fréquence des contrôles) et les dispositions en matière d'information (transfert entre autorités et envers les consommateurs). Pour notre étude qui concerne le lien entre l'exploitation sylvicole et la production des eaux potables, nous nous concentrons sur les règles qui ont un impact sur l'usage du sol, à savoir la protection des captages au moyen de périmètres de protection. Nous nous proposons de nous y intéresser plus en détail dans les sections suivantes.

2.3.2. La procédure de protection des captages

La protection des captages destinés à l'alimentation humaine implique plusieurs politiques publiques. Protection de l'environnement, santé publique et urbanisme interagissent pour déterminer un cadre protecteur, sous la forme de servitudes arrêtées par le représentant de l'Etat. Nous détaillons dans cette section ces interactions complexes.

Comme annoncé plus haut, le prélèvement et la distribution d'eau destinée à la consommation humaine est soumise à autorisation. C'est le préfet de département qui l'octroie. Son arrêté

---

[76] LEMA, 2006, art. 88 ; codifié dans le code de l'environnement aux articles L.213-2 à L.213-6.
[77] LEMA, 2006, art. 21 ; codifié à l'article L.211-3 du code de l'environnement.

d'autorisation fixe les conditions de réalisation, d'exploitation et de protection des points de prélèvement d'eau. Toutefois, le code de l'environnement, dans sa section sur la police et la conservation des eaux, impose que tout prélèvement [78] d'eaux de surface ou d'eaux souterraines soit autorisé par un acte déclarant d'utilité publique les travaux de dérivation du cours naturels (par le captage) (code de l'environnement, art. L.215-13). Pour obtenir cette fameuse déclaration d'utilité publique (DUP), la collectivité locale doit présenter un dossier complété d'une étude d'un hydrogéologue agréée en matière d'hygiène publique[79] concernant les mesures de protection à mettre en œuvre. Le code de la santé publique précise le contenu de la DUP : elle *« détermine autour du point de prélèvement un périmètre de protection immédiate […], un périmètre de protection rapprochée […] et, le cas échéant, un périmètre de protection éloignée »* (code de la santé publique, art. L.1321-2).

La DUP ne peut être accordée qu'après enquête publique (code de l'environnement, art. L.214-4). Cette enquête *« a pour objet d'assurer l'information et la participation du public ainsi que la prise en compte des intérêts des tiers »* (code de l'environnement, art. L.123-1) dont les fonds peuvent être grevés de servitudes [80]. Ces servitudes sont plus ou moins contraignantes pour les propriétaires. Elles constituent des régulations individuelles et concrètes (spécifiques à chaque captage) en fonction des dispositions prévue par la DUP. Elles sont annexées au plan local d'urbanisme (PLU) (code de la santé publique, art. R.1321-13-2 et code de l'urbanisme, art. L.126-1) et publiées au recueil des actes administratifs de l'Etat (code de la santé publique, art. R.1321-8). L'arrêté est également communiqué largement de façon à s'assurer que chacun ait connaissance des servitudes rattachées aux périmètres de protection : (1) publiquement par son affichage en mairie et par sa diffusion dans les journaux locaux, (2) individuellement aux bénéficiaires de la servitude et à chaque propriétaire touché et (3) personnellement, par le maire, à tous ceux qui en font la demande (code de la santé publique, art. R.1321-13-1).

Une fois prononcée, l'autorisation de prélèvement établie par la DUP peut toutefois être retirée ou modifiée dans l'intérêt de la salubrité et de la sécurité publique, de la protection du milieu aquatique ou lorsque les ouvrages ne font plus l'objet d'un entretien régulier (code de l'environnement, art. L.214-4). Le préfet peut également apporter des dispositions

---

[78] Exception faite les prélèvements à l'usage personnel d'une famille.
[79] Ils sont actuellement huit pour le département de la Haute-Savoie.
[80] Code de l'urbanisme, art. R*126-1, Annexe.

complémentaires ou modifier son arrêté d'autorisation pour assurer la sécurité sanitaire (code de la santé publique, art. R.1321-12).

Le tableau 4 résume les principales étapes de la mise en place d'un périmètre de protection[81] :

La collectivité	La préfecture
1. La collectivité délibère sur la mise en place de PPC autour de l'ouvrage de prélèvement.	
2. La collectivité constitue un dossier technique préalable (étude environnementale généralement réalisée par un bureau d'étude) et transmet ce dossier à la préfecture.	
	3. La préfecture consulte un hydrogéologue agréé sur le dossier technique préalable : disponibilités en eau, aménagement des ouvrages, définition des périmètres de protection. Des études complémentaires peuvent être demandées à la collectivité.
4. La collectivité évalue l'impact financier des préconisations de l'hydrogéologue agréé.	
5. La collectivité dépose le dossier administratif définitif à la préfecture.	
	6. La préfecture instruit le dossier et consulte les différents services administratifs puis rédige un projet d'arrêté.
	7. La préfecture met à l'enquête publique le projet d'arrêté.
	8. La préfecture consulte le Conseil Départemental de l'Environnement et des Risques Sanitaires et Technologiques (CODERST).
	9. La préfecture signe l'arrêté préfectoral de DUP et le publie au recueil des actes administratifs.
	10. La préfecture notifie l'arrêté aux maires des communes concernées et au bénéficiaire de la servitude.
11. La collectivité notifie l'arrêté aux propriétaires dont les terrains sont grevés de servitudes.	
12. La collectivité procède aux travaux et met en œuvre les prescriptions définies dans l'arrêté et, le cas échéant, acquiert les terrains du périmètre de protection immédiate.	

Tableau 4 : étapes de la procédure d'instauration des périmètres de protection des captages d'eau. (Repris de: Ministère de la santé et des sports, 2009b, p. 4).

2.3.3. Les différents périmètres de protection des captages

Comme nous l'avons annoncé plus haut, il n'y a pas en France de réglementation générale des usages dans les zones de captage et d'alimentation, mais une procédure qui fixe des préconisations sur mesure, au cas par cas. Ce n'est donc pas par une politique publique que la régulation s'applique, mais par des servitudes qui modifient la teneur des droits d'usage des

[81] Pour un tableau plus complet (mais pas à jour), voir le rapport d'évaluation du commissariat général du plan de septembre 2001 aux pages 215 à 217.

propriétaires. L'objectif des zonages prévus est néanmoins défini de manière générale dans la réglementation publique[82]. Nous présentons ici son contenu.

Le terrain compris dans le *périmètre de protection immédiate* (périmètre immédiat[83]) doit être acquis par la collectivité, déboisés, entretenus et clôturés par l'exploitant du captage. Toutes les activités et dépôts y sont interdits, en dehors de ceux mentionnés dans la DUP et les travaux d'entretien (code de la santé publique, art. R.1321-13). Ses fonctions sont d'empêcher la détérioration des ouvrages et d'éviter les déversements de substances polluantes à proximité immédiate de l'ouvrage, que cela soit dû à une origine accidentelle ou à de la malveillance. Ses limites varient selon le type de captage (eaux souterraines ou de surface, gravitaire ou par pompage) ainsi que le type de sous-sols (meuble ou karstique) et d'environnement (au fil de l'eau, sur plan d'eau, en zone inondable ou non). Ce périmètre doit être clôt[84]. Des périmètres satellites, disjoints de celui du captage concerné, peuvent être instaurés autour de zones d'infiltration (gouffres, etc.) en relation hydrogéologique directe avec les eaux prélevées (Ministère en charge de la santé, 1990, Annexe I).

Le *périmètre de protection rapprochée* (périmètre rapproché) permet de protéger le captage face à un danger potentiel : son dimensionnement doit fournir aux responsables du captage un délai pour réagir au mieux avant que la pollution ne parvienne jusqu'au captage. Cette latence équivaut au temps de transfert de l'eau entre le lieu de la pollution et le captage. Ceci sous-entend que la surface de ce périmètre rapproché est très supérieure à celle du périmètre immédiat, de manière à éloigner les limites au-delà desquelles les activités dangereuses peuvent prendre place. Corollairement, les activités susceptibles d'entraîner une pollution *« de nature à rendre l'eau impropre à la consommation humaine »* y sont interdites et les autres activités peuvent faire l'objet de prescriptions dans la DUP (code de la santé publique, art. R.1321-13). Les activités non réglementées par la DUP sont autorisées par principe. Les

---

[82] Nous renvoyons le lecteur intéressé au guide technique publié par le Ministère de la santé et des sports. Ce document vise à cadrer l'action des hydrogéologues agréés dans la procédure de protection des captages et à homogénéiser l'instruction des demandes d'autorisation à l'échelle nationale (Ministère de la santé et des sports, 2009a).

[83] Le code de la santé adjoint au mot féminin *protection* un adjectif (immédiate, rapprochée et éloignée), alors que dans les documents techniques l'adjectif qualifie le périmètre (donc conjugué au masculin). Nous n'avons trouvé aucune explication quant à cette divergence d'interprétation qui modifie l'objet de l'espace périmètré.

[84] La France fait ici exception à la pratique européenne. En forêt, la clôture du périmètre immédiat est parfois remise en question du fait des coûts importants de son entretien (chute d'arbre, etc.). D'autre part, puisqu'il est déboisé, ce périmètre crée une clairière qui attirerait la faune au lieu de l'éloigner. Dès lors certains captages bénéficient d'une dérogation comme c'est le cas pour le captage des Moises dont il sera question en seconde partie.

limites peuvent être obligatoirement matérialisées si la DUP le mentionne (code de la santé publique, art. R.1321-13), mais tel n'est généralement pas le cas.

Le *périmètre de protection éloignée* (périmètre éloigné) est facultatif, contrairement aux deux premiers[85]. Il correspond à tout ou partie de la zone d'alimentation du captage. Sa fonction est de permettre la réglementation des activités, dépôts ou installations de nature à nuire directement ou indirectement à la qualité des eaux, qui ne pourrait pas être prise en compte dans le périmètre rapproché. Les activités peuvent donc y être réglementées, mais aucune n'y est *a priori* interdite (code de la santé publique, art. R.1321-13).

En plus des zones d'approvisionnement des captages, ces périmètres de protection peuvent également être décrétés pour protéger des ouvrages d'adduction (canalisation, drains) ou des réservoirs enterrés.

Ces trois périmètres peuvent être complétés par une *zone de protection de l'aire d'alimentation du captage (ZPAAC)*. Ce nouvel instrument a été inscrit dans le code de l'environnement (art. L.211-3) par l'article 21 de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA du 30 décembre 2006), dans le cadre de la politique émergente de lutte contre la pollution diffuse des eaux souterraines. Ce zonage arrêté par le préfet implique la définition d'un plan d'actions ainsi qu'une indemnisation compensatoire (pour les mesures obligatoires). Pour chaque ZPAAC le préfet établit un programme d'action compatible avec le SDAGE et avec les mesures contractuelles ou réglementaires dans le domaine de l'eau en vigueur sur le même espace (code rural, art. R.114-6). *A priori* la sylviculture n'est pas visée par ce zonage encore peu mis en place à ce jour.

---

[85] Auparavant, il était possible de dispenser les captages protégés naturellement de périmètre. Depuis 2004 (Loi du 9 août), le périmètre immédiat a été rendu obligatoire dans un délai de 5 ans pour tous les captages, y compris ceux bénéficiant d'une protection naturelle. Cependant, ils peuvent être dispensés de périmètre rapproché pour les nappes captives et pour les captages de montagne ou en secteur boisé « naturellement protégé ». Le ministère de la santé et des sports précise que le législateur n'a pas défini cette formulation, mais préconise que seules les nappes captives profondes puissent être dépourvues de périmètre rapproché (2009a, p. 19). Le nombre de cas est très faible. Toutefois, il serait abusif de considérer le périmètre de protection rapprochée comme facultatif, bien que ce soit le cas dans la réglementation.

2.3.4. L'articulation entre les périmètres de protection et les documents d'urbanisme

Plusieurs documents d'urbanisme s'appliquent pour définir l'aménagement du territoire des collectivités[86]. L'articulation entre ceux-ci et les DUP de protection des captages devrait être cohérente. Pour cela, il importe que les collectivités prennent en compte les DUP dans l'élaboration de leurs documents. Ceci est prévu par le croisement des deux codes de l'urbanisme et de l'environnement : les différents articles du code de l'urbanisme relatif aux documents de l'urbanisme communal leur imposent une cohérence avec les objectifs des SDAGE et des SAGE. Le code de l'environnement prévoit, lui, que les comités de bassin répertorient, mettent à jour et considèrent les *« zones de captages, actuelles ou futures, destinées à l'alimentation en eau potable »* (code de l'environnement, art. L.212-1). En conséquence, les prescriptions et zonages prévus dans les DUP de protection des captages doivent être repris lors de la rédaction des documents d'urbanisme (Services de l'Etat pour le département de l'Isère, 2008, p. 4).

En cas d'incompatibilité entre les documents d'urbanisme et les prescriptions de protection d'un captage, le code de l'urbanisme prévoit que *« la déclaration d'utilité publique emporte approbation des nouvelles dispositions du plan »* (Code de l'urbanisme, art. L.123-16). Les collectivités doivent donc mettre en conformité leurs documents pour qu'ils intègrent les prescriptions de la DUP. Les doutes par rapport à la constitutionnalité de cette supériorité pour la libre administration des collectivités territoriales (garantie par l'article 72 de la constitution française) ont été écartés par le Conseil d'Etat (2010), confirmant la supériorité de la DUP.

2.3.5. L'indemnisation des propriétaires

Ces zonages limitent les droits d'usage des propriétaires des biens-fonds au motif de la protection de la ressource en eau destinée à l'alimentation humaine. La procédure exposée jusqu'ici crée des servitudes qui sont soumises à un régime d'indemnisation à la charge du propriétaire du captage (code de la santé publique, art. L.1321-3). Deux cas sont à distinguer :

---

[86] Plan localisé d'urbanisme (PLU), projet d'aménagement et de développement durable (PADD), carte communale et règlement national d'urbanisme (RNU).

- Dans le périmètre de protection immédiate, le terrain doit être acquis par le propriétaire du captage[87] (code de la santé publique, art. L.1321-2). L'indemnisation a donc un caractère obligatoire qui se réalise par un achat à l'amiable ou par une expropriation formelle selon les modalités fixées par un juge de l'expropriation (code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, article L.13-1).
- Dans les périmètres de protection rapprochée et éloignée, des indemnisations *« peuvent être dues aux propriétaires ou occupants de terrains compris dans un périmètre de protection »* (code de la santé, art. L.1321-3). Comme pour le périmètre immédiat, à défaut d'accord à l'amiable, un juge de l'expropriation en fixe les modalités (Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, article L.13-1).

A l'intérieur des périmètres de protection rapprochée et éloignée, l'indemnisation rendue possible (et non obligatoire) par le code de la santé publique contient une marge d'interprétation importante que la pratique a précisée. Tout d'abord, l'indemnisation répond à la constatation de *« restrictions allant au-delà des contraintes imposées par la réglementation générale »* (QE n°34526, JOAN du 1er avril 1992, p. 1779-1780, cité par Salaun (1998)) et non, comme le précise la circulaire du 24 juillet 1990, d'une *« application particulière de la réglementation générale […] pour laquelle tout indemnisation est exclue »* (Ministère en charge de la santé, 1990). Il y a donc un seuil réglementaire au-delà duquel une indemnisation devient possible. La délimitation de ce seuil est laissée au juge. Les évolutions récentes vont vers une interprétation limitative des possibilités d'indemnisation aux seuls cas où les propriétaires privés[88] supportent *« une charge spéciale et exorbitante, hors de proportion avec l'objectif d'intérêt général poursuivi »* (Ministère de la santé et des sports, 2010, p. 6144).

Le montant peut être défini à l'amiable ou par le juge de l'expropriation. Il doit être *« juste et préalable »* (code civil, art. 545) et couvrir *« l'intégralité du préjudice direct, matériel et certain* » (code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, art. 13-13). Selon Rondeau, *« le propriétaire peut également prétendre à une indemnité de remploi, calculée en tenant*

---

[87] Une dérogation est possible si le terrain appartient déjà à une collectivité. Dans ce cas, une convention de gestion entre les collectivités publiques peut être établie (code de la santé publique, art. L.1321-2).

[88] Seuls les propriétaires privés peuvent être indemnisés. Les collectivités publiques atteintes par un périmètre de protection ne peuvent bénéficier d'aucune indemnité. C'est par exemple le cas de petites communes dans le sous-sol desquelles des nappes d'eau sont exploitées pour approvisionner une grande agglomération voisine. Une proposition de loi a été déposée au sénat le 7 juillet 2010 (n° 648) pour leur permettre de demander des indemnités.

compte des frais de tous ordres normalement exposés pour l'acquisition de biens de même nature moyennant un prix égal au montant de l'indemnité principale ». (2008, p. 37).

2.3.6. La procédure de contrôle et de sanctions

Les eaux potables sont soumises à des contrôles réguliers de deux types : le contrôle extérieur ponctuel et l'autosurveillance permanente. Les Agences régionales de santé (ARS) sont chargées du contrôle sanitaire réglementaire ponctuel (code de la santé publique, art. L.1321-5). Les relevés d'échantillons et leur analyse sont délégués à des laboratoires agréés par le ministère. La nature et la fréquence des contrôles varient selon l'importance et le type du captage. L'autosurveillance est de la responsabilité de l'exploitant (code de la santé publique, art. L.1321-4 et L. 1321-9). Ces contrôles sont effectués au captage dans l'eau brute ; lors de la phase de production après le traitement et suite à la distribution chez les particuliers.

Dans tous les cas, la collectivité supporte la responsabilité vis-à-vis des usagers. C'est au maire d'agir préventivement et le cas échéant de réagir de manière adéquate. Il veille à l'application du règlement sanitaire départemental, à l'élaboration du zonage des PLU, à la délivrance de permis de construire et à l'information préventive des administrés de manière à prévenir d'éventuelles pollutions. Le maire veille aussi à la salubrité publique par des contrôles de la qualité de l'eau distribuée. Lorsque la gestion est déléguée, il doit contrôler le respect des standards de qualité par l'opérateur. Un outil d'encadrement local, le *règlement de service* (CGCT, art. L.2224-12), définit les prestations et obligations respectives des partenaires (qualité de l'eau, disponibilité du service, maintenance, accessibilité financière, etc.). Ce règlement est obligatoire, publique et applicable quel que soit le mode de gestion choisi. Le maire est aussi le représentant de l'État dans la commune et y exerce ses pouvoirs de police. A ce titre il peut intervenir auprès d'un propriétaire pour lui demander d'exécuter des travaux ou saisir les services de l'État pour faire respecter la réglementation. Le cas échéant, il lui appartient aussi de prendre des arrêtés réglementant les activités comportant des risques; de décider de mesures d'alerte et prescrire des mesures urgentes en cas d'incident sur les réseaux de distribution d'eau potable. Les informations sur la qualité de l'eau potable sont publiques, affichées en mairie et communicables aux tiers (code de la santé publique, art. L.1321-9).

L'ARS est aussi chargée des inspections de l'application des prescriptions fixées dans l'arrêté de DUP. En cas d'absence de mise en place des périmètres de protection ou d'inobservation des dispositions prévues fixées par l'arrêté de DUP, un régime de sanctions administratives

est prévu aux articles L.1324-1A et B du code de la santé publique. Après mise en demeure, le préfet peut imposer au maire ou la personne responsable de la production de s'y soumettre, faire procéder d'office à l'exécution des mesures prescrites, voire suspendre la production et la distribution.

Des sanctions pénales sont aussi prévues dans les articles L.1324-1 à L.1324-4. Le préfet, le directeur de l'ARS et ses agents, mais aussi les agents de l'ONF ou de l'ONEMA sont habilités à constater des infractions. Le coupable encourt jusqu'à un an d'emprisonnement et 15'000€ d'amende si l'eau distribuée est impropre à la consommation ou que les dispositions de la DUP sont enfreintes (L.1324-3). Le fait de dégrader les installations de captage ou de distribution est passible de peine de trois années d'emprisonnement et de 45'000€ d'amende.

Si pour l'une ou l'autre raison les exigences de qualité ne sont plus respectées, le producteur a l'obligation d'informer immédiatement le maire, d'identifier les causes et de mettre en place des mesures correctives.

2.3.7. L'état de la mise en œuvre des mesures de protection

La procédure de DUP est opposable aux tiers. Elle *« donne à la collectivité propriétaire d'un point de captage d'eau ou à son concessionnaire, tous les moyens juridiques permettant d'assurer la protection effective de celui-ci »* (Ministère de la santé et des sports, 2009b, p. 3). La pratique impose pourtant de nuancer ce message. D'une part, cela n'est vrai que si les procédures aboutissent et, d'autre part, que si les moyens juridiques sont mobilisés. Lorsque tel n'est pas le cas, la politique de protection n'a pas d'effet, puisqu'il a été décidé d'une mise en œuvre au cas par cas et non d'une règle générale et abstraite.

La France compte 32'427 captages d'eau souterraine (66.5% des volumes captés) et 1'393 prises d'eau superficielle (33.5% des volumes)[89], soit près de 34'000 ouvrages de prélèvement (Ministère de la santé et des sports, 2009b, p. 2). Pour chacun une procédure doit être menée avant que les périmètres de protection puissent entrer en force. Cette mise en place, qui dure depuis 1964, est encore largement déficitaire. Ainsi, ce n'est qu'en 2007 que la barre des 50% de procédures abouties a été franchie (Davezac et al., 2008). Conscient de ce déficit, les autorités ont fait de la protection des captages une priorité du plan national santé

[89] En moyenne, les captages d'eau souterraine sont donc plus petits que les installations de prise d'eau superficielle.

environnement 2004-2008 (PNSE 1) qui avait comme objectif 100% de mise en œuvre à l'échéance 2010. Les efforts déployés ont pris la forme de soutiens financiers, de conseils et d'une diminution des contraintes procédurales. Malgré cela, les données publiées par le Ministère de la santé indiquent qu'en août 2009 seuls 56.6% des ouvrages de prélèvement (66.1% des volumes) sont dotés de périmètres de protection déterminés par un arrêté de DUP (2009b, p. 4 note 3). La figure 5 présente l'évolution cumulée des procédures de protection abouties et illustre l'évolution encore nécessaire pour atteindre une pleine protection de la ressource.

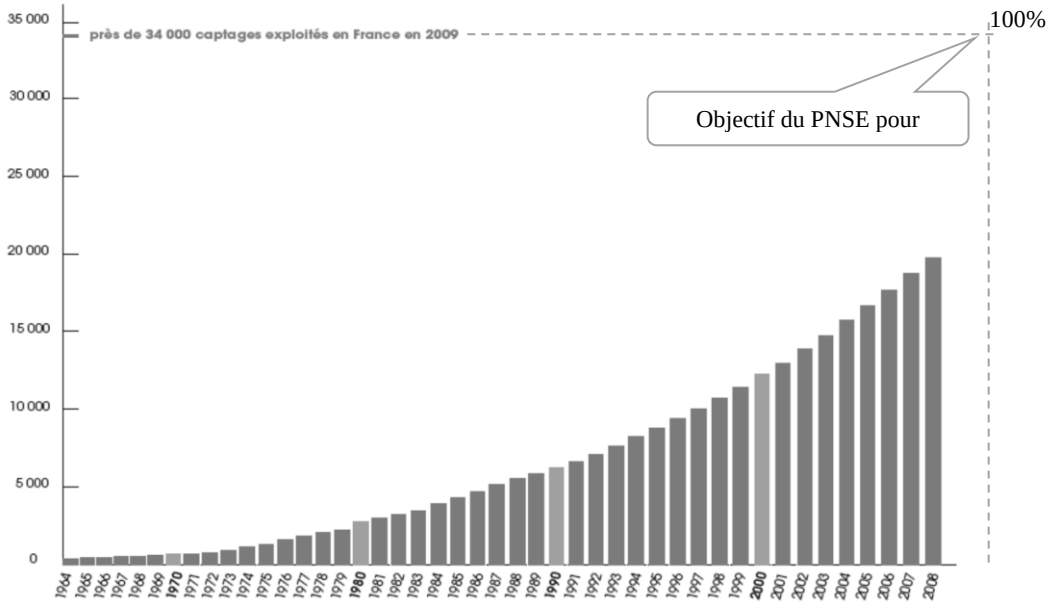


Figure 5 : évolution annuelle cumulée du nombre d'arrêtés de DUP établissant des périmètres de protection (L'objectif du PNSE est de 32'000 en 2010) (Ministère de la santé et des sports, 2009, p. 7 figure 4).

Cette problématique est largement documentée (Villey Desmeserets, Ballay, Tricard, & Henry de Villeneuve, 2001) et des solutions multiples ont été proposées (Bosc & Doussan, 2009, etc. Stahl & Evain-Bousquet, 2005). La circulaire du 24 juillet 1990 relative à la mise en place des périmètres de protection met le doigt sur la complexité de la procédure qui dissuade les collectivités locales : *« souvent, le manque de précision qui entoure les mesures de protection proposées, l'incertitude qui règne autour des aspects socio-économiques du projet, la complexité ou plutôt la longueur de la procédure de demande d'utilité publique ont conduit les collectivités à refuser de s'engager sur ce terrain »* (Ministère en charge de la santé, 1990). Bosc et Doussan notent aussi que *« compte tenu des contraintes très fortes grevant les*

propriétés privées, la procédure est source de risques de conflits avec les intérêts économiques locaux, agricoles et industriels. En outre, l'instauration de servitudes, dont l'indemnisation est par ailleurs considérée comme insuffisante, grève les propriétés et les dévalorise durablement. » (Bosc & Doussan, 2009, p. 68). Cependant, comme le rappelle la circulaire du 2 janvier 1997, l'absence de protection engage la responsabilité du maire de la commune d'implantation du captage et du président de la collectivité concernée (Ministère en charge de la santé, 1997).

2.3.8. Les règles de la propriété et l'eau potable

Nous observons dans le régime institutionnel français de l'eau la confrontation, classique entre les droits de propriété et les politiques environnementales. Traditionnellement la propriété est limitée aux eaux stagnantes (étang, mare, etc.)[90] et aux lits et berges des cours d'eau[91], alors que sur l'eau courante seuls certains droits d'usage peuvent s'exercer. Dans sa thèse sur la gestion intégrée de l'eau en montagne, Charnay (2010) contextualise cette problématique : *« les récentes lois se basent plus sur l'usage en introduisant la notion de patrimoine commun*[92] *qui reste en décalage avec le code civil qui sépare la propriété privée et domaine public […]. On tend alors à considérer que même si certaines eaux sont propriétés privées ou domaine public, leurs titulaires n'ont pas pour autant le droit de les utiliser librement […]. Ainsi, avec la prise de conscience environnementale, les droits d'usage ont fortement évolué alors que le régime juridique des droits de propriété reste inchangé depuis [la loi du 8 avril] 1898 […]. La contradiction entre la stabilité du régime de propriété et la dynamique des changements des droits d'usage entretient une complexité et demeure un frein à une gestion intégrée. […] L'absence de maîtrise foncière reste le premier obstacle à une gestion globale et intégrée des milieux aquatiques (cours d'eau, zones humides) »* (Charnay, 2010, p. 212).

La raison de cette distinction entre les eaux stagnantes et les cours d'eau tient dans leur nature. On distingue les choses appropriables, mais non appropriées (*res nullius*) comme l'eau des rivières, le gibier, etc., des choses non appropriables (*res communes*) comme la lumière, l'air, etc. (Ost, 2003, p. 60). *« Loin de s'opposer à la logique de l'appropriation, les res*

---

[90] Code civil, art. 558.
[91] Code civil, art. 556.
[92] La loi sur l'eau du 3 janvier 1992 consacre, à son article premier, l'eau en tant que « patrimoine commun de la Nation », mais les eaux souterraines restent une chose privée.

nullius en sont au contraire l'illustration la plus révélatrice. Les res communes en revanche, posent un problème plus complexe. […] Ici, la logique dominante semble devoir céder le pas devant la nature des choses [et] le code s'incline à l'article 714 » (Ost, 2003, p. 60) : *« Il est des choses qui n'appartiennent à personne et dont l'usage est commun à tous* » (code civil, art. 714). En marge de la propriété publique ou privée demeurent donc les choses (dites « sans maître ») qui de par leur nature n'appartiennent à personne.

Concernant les eaux souterraines, il nous faut considérer le droit d'accession tel que défini par le code civil : *« La propriété d'une chose soit mobilière, soit immobilière, donne droit sur tout ce qu'elle produit, et sur ce qui s'y unit accessoirement soit naturellement, soit artificiellement. Ce droit s'appelle droit d'accession »* (code civil, art. 546). Le contenu matériel de ce droit est précisé ainsi : *« La propriété du sol emporte la propriété du dessus et du dessous. Le propriétaire peut faire au-dessus toutes les plantations et constructions qu'il juge à propos, sauf les exceptions établies au titre des servitudes ou services fonciers. Il peut faire au-dessous toutes les constructions et fouilles qu'il jugera à propos, et tirer de ces fouilles tous les produits qu'elles peuvent fournir, sauf les modifications résultant des lois et règlements relatifs aux mines, et des lois et règlements de police »* (code civil, art. 552). Ces articles fondent le droit d'usage du propriétaire sur les eaux souterraines. En vertu de cela, *« un propriétaire a le droit de capter sur son fonds non seulement les eaux d'une source qui y prend naissance, mais aussi les eaux souterraines qui s'y infiltrent ou s'écoulent dans sa propriété*[93]*. Toutefois, étant donné l'importance de la ressource en eau pour la collectivité, ce droit n'est pas absolu et ne l'a jamais été […]. L'examen du droit de captage des eaux souterraines ne peut se limiter à celui du seul droit des propriétaires fonciers* » (Rondeau, 2008, p. 35-36). Nous retrouvons donc ici la confrontation exposée par Charnay ci-dessus. Les eaux souterraines appartiennent au propriétaire du fonds, mais sa libre disposition est limitée par la jurisprudence. Il ne peut ni en abuser[94], ni les altérer ou les rendre impropre à leur utilisation[95] (Berger & Roques, 2005, p. 35-37).

---

[93] L'auteur se réfère à la jurisprudence de la cour cassation civile du 26 novembre 1974 (Bulletin civil III, 441, page 341).

[94] Voir note précédente.

[95] Cour de cassation, 17 juin 1869, DP 1871, I, 117. Cette jurisprudence est citée dans le guide juridique et pratique publié par la DIREN du Languedoc-Roussillon (2001), mais dont nous ne sommes pas parvenus à vérifier la source. Application de cette jurisprudence pourrait être une piste pour les producteurs d'eau, mais l'ARS d'Annecy nous a affirmé n'avoir aucune connaissance de cette jurisprudence. Nous la citons ici à titre de simple piste pour une prochaine étude.

Le droit du voisinage prévoit deux cas de figures pour les usages existants de l'eau : (1) soit l'eau s'écoule à partir d'un fonds en amont, (2) soit l'eau qui jaillit, est détournée ou captée sur le fonds, limitant ainsi les usages en aval. Dans le premier cas, le propriétaire du fonds est tenu de recevoir les eaux qui s'écoulent depuis le fonds supérieur, lui imposant une « *servitude naturelle d'écoulement* » (Code civil, art. 640). Si cet écoulement est dû à un aménagement (captage ou détournement) réalisé en amont, le propriétaire peut demander une indemnisation de ses dommages (Code civil, art. 641). Dans le second cas, le propriétaire d'un bien-fonds d'où coule de l'eau ne peut pas en faire un usage excessif qui porterait préjudice à la collectivité ou à des usagers en aval qui utilisent l'eau depuis plus de trente années (Code civil, art. 642). Ces derniers bénéficient donc d'un droit d'usage sur l'eau même lorsqu'elle se trouve sur la propriété d'autrui.

Dans le sens de l'évolution décrite par Charnay plus haut, désormais le code de l'environnement soumet à autorisation tout captage ou prélèvement (code de l'environnement, art. L.215-13). Le droit du propriétaire sur « ses » eaux, qu'elles s'écoulent sur ou sous son bien-fonds, dépend donc d'une procédure administrative et ne constitue pas un droit acquis. Dans ce cas, la politique environnementale de préservation de la ressource en eau l'emporte sur le régime de la propriété.

2.3.9. La maîtrise foncière

Les distributeurs d'eau potable dépendent de la protection des sols au travers desquels l'eau s'infiltre. Ceci explique l'importance des périmètres de protection et permet de comprendre pourquoi ils privilégient, lorsque c'est possible, la maîtrise foncière. C'est le cas par exemple de Saint-Etienne (Loire) qui a pu, grâce à sa maîtrise foncière reboiser ses zones de captage. Plusieurs moyens y concourent : l'acquisition et l'échange à l'amiable, la préemption ou l'expropriation.

- L'acquisition ou l'échange de terrains à l'amiable est non-problématique si la parcelle n'est pas louée. Dans le cas inverse, les droits du locataire doivent être respectés.
- Le droit de préemption (décrit en section 1.5.3.1) est réglementé par le code rural (articles L.412-1 à L.412-13). Depuis 2004, l'article 59 de la loi relative à la santé publique, permet aux collectivités d'utiliser leur droit de préemption pour devenir acquéreur prioritaire lors de la vente d'un terrain situé en périmètre rapproché. Par contre « le droit de préemption n'existe pas lorsqu'il s'agit d'échange » (code rural, art. L.412-13).

- En principe, l'expropriation n'est pratiquée que pour l'instauration du périmètre immédiat. Toutefois si l'acquisition est jugée indispensable à la protection des eaux captées, le juge d'expropriation peut ordonner une expropriation en périmètre rapproché (CE, 13 déc. 1967, n°66.138 et 66.139, Ville de Dreux, Rec. CE 1967, p. 487, cité par Ledoux & Larrouy-Castera, 2010, p. 97).
- L'aménagement foncier agricole et forestier (ASAF) permet aux collectivités, lors d'une restructuration parcellaire, de récupérer 2% de la surface totale des terres concernées, contre une indemnisation des propriétaires (Ledoux & Larrouy-Castera, 2010, p. 102) (code rural, art. L.123-27)

Une fois les terrains acquis, les distributeurs d'eau peuvent établir des baux ruraux. Depuis la loi de 2004, les collectivités propriétaires de terrains situés à l'intérieur des périmètres rapprochés *« peuvent, lors de l'instauration ou du renouvellement des baux ruraux […] sur ces terrains, prescrire au preneur des modes d'utilisation du sol afin de préserver la qualité de la ressource en eau »* (code de la santé public, art. L.1321-2). Bosc et Doussan donnent l'exemple d'un syndicat intercommunal des Pyrénées-Atlantiques qui propose des indemnités généreuses, fixées dans le cadre de baux environnementaux, de manière à encourager la cession de terrain au syndicat (2009, p. 72).

3. La régulation de l'écoservice forestier pour l'eau potable

Jusqu'ici nous avons abordé les Ressources eau et forêt de manière distincte. Leurs interactions sont pourtant multiples. L'écosystème forestier a besoin d'eau pour fonctionner et en retour il fournit des *services écosystémiques* (écoservices[96]) *de régulation*[97] (Reid et al., 2005) tels que la protection des sols contre l'érosion, la régulation des écoulements par déphasage et stockage de volume d'eau, l'épuration des eaux d'infiltration, etc. Notre étude se limite à ce dernier écoservice : le service de filtration et d'épuration naturelle fourni par la forêt pour l'eau. De nombreux travaux étudient cette interdépendance (Besson, Baume, & Jenni, 2007; Combe, 2002; Ferry, 2004; Fiquepron, 2007; Hegg, Jeisy, & Waldner, 2006; Jordi, 2003; Küchli & Meylan, 2002; Maître & Jenni, 2007).

Pour notre recherche qui regroupe plusieurs études de cas, nous considérons que cet écoservice existe bel et bien. Cependant, dans le contexte politico-administratif français sa reconnaissance n'est pas évidente. Plusieurs auteurs relèvent l'impact positif de la forêt sur les eaux comme le faisait déjà Poncet en référence à la loi sur l'eau de 1964 : *« Les forestiers saluent un texte qui reconnaît le prix d'une des plus précieuses production de la forêt, élément vital, qui est aussi un milieu vivant […] cette eau fraîche et pure des nappes infiltrées, des sources et des petits ruisseaux »* (Poncet, 1965, p. 339-340). Certains exemples de réussites témoignent d'une mise en valeur possible. C'est par exemple le cas de la commune de Villaines-Les-Prévôtes en Bourgogne qui a reboisé les périmètres de protection de ses captages pour utiliser le rôle épurateur naturel de l'écosystème forestier et maintenir un prix de l'eau faible (Alterre Bourgogne, 2010). Ensuite, la commune a fait l'objet d'un arrêté préfectoral pour mettre en place un aménagement forestier (donc au titre du régime forestier) qui précise que *« la forêt est affectée principalement à la protection des sols et de la qualité de l'eau »* (Alterre Bourgogne, 2011, p. 10).

---

[96] Depuis quelques années, le terme de *service écosystémique* (ou écoservice) est au cœur de nombreuses initiatives qui visent à donner une valeur aux services rendus par la nature à l'homme. Les (re)définitions se succèdent et embrouillent la réflexion, puisque tout bien et service fourni par une ressource est lié de près ou de loin à la nature. Face à ce constat, une limitation s'impose. Selon nous (Knoepfel & de Buren, 2011), le critère central sur lequel repose toute la problématique de la vulnérabilité des écoservices est l'absence d'usager direct. La nature seule est la bénéficiaire directe. Les usagers le sont indirectement lorsqu'ils exploitent la nature. C'est le cas ici pour l'eau potable qu'exploitent les distributeurs.

[97] Terminologie à ne pas confondre avec notre compréhension de la régulation telle que présentée plus haut.

Cependant, l'interaction entre la forêt et l'eau potable est traitée dans les politiques publiques françaises sous l'angle des effets négatifs que peut avoir l'exploitation forestière sur le sol et l'eau qui s'y infiltre. La quasi-totalité des textes légaux, procédures et documents administratifs qui abordent cette interaction visent à réduire un effet négatif. Nous n'avons identifié aucun instrument public qui vise spécifiquement le maintien de cette prestation forestière positive pour l'eau[98]. Dès lors nous constatons que le problème public auquel répond la politique publique française n'est pas celui de la durabilité des prestations forestières pour l'eau potable, mais bien la protection contre les atteintes dues à l'exploitation forestière[99].

Cette distinction est importante car elle implique des considérations économiques opposées qui seront déterminantes pour la définition d'instruments incitatifs. Ainsi le paiement d'un usager pour qu'il réduise les conséquences négatives de son activité (pollueur-payé) doit être distingué du paiement à un usager pour ses prestations positives (prestataire-bénéficiaire). Du point de vue de l'analyse de politiques publiques, cette différenciation nous amène à nous intéresser à la configuration des jeux d'acteurs qui déterminent l'intervention publique. A titre d'exemple, il n'est pas possible d'assimiler le jeu des agriculteurs à celui des forestiers pour obtenir des paiements environnementaux, car leurs capacités à influencer la politique publique diffèrent. Les agriculteurs disposent d'un lobby bien plus puissant que les acteurs de la forêt. Cela leur permet d'influencer davantage les politiques publiques.

Toutefois, les politiques publiques évoluent continuellement. La non-reconnaissance politique des prestations forestières pour la filtration et l'épuration de la ressource en eau, que nous constatons, pourrait évoluer à l'avenir. Nous observons en effet un courant déterminé, animé par des acteurs de l'eau et de la forêt, pour mettre à l'agenda public cette question. Cet élan n'est pas seulement français, mais s'appuie sur une dynamique internationale.

Pour bien saisir la teneur de la régulation de l'interaction entre les Ressources forêts et eau, nous portons notre regard sur les instruments existants avant de traiter des évolutions _____.

[98] Ce constat ne signifie pas qu'il est impossible d'utiliser des instruments existants pour valoriser l'écoservice forestier (Contrats Natura 2000, chartes forestières de territoire, contrat de rivière et de bassin, soutiens des Agences de l'eau, etc.), ni que de nouveaux instruments spécifiques ne puissent apparaître.

[99] Nos observations contredisent les affirmations de certains acteurs, promoteurs de paiements incitatifs (lire infra) : *« De façon générale, l'impact de la forêt sur l'eau est reconnu en France comme essentiellement positif […] une particularité de la situation française est que le consensus sur le rôle positif de la forêt aboutit à ce que la forêt est presque considérée comme un « non-sujet » par les acteurs de la politiques de l'eau »* (Ferry 2006, 399).

possibles. Comme relevé plus haut, cette régulation s'articule autour de la perception de la vulnérabilité de la ressource en eau. Les atteintes possibles à l'eau sont nombreuses. Celles qui sont visées renvoient toutes à l'exploitation forestière et non aux autres usages de la forêt (chasse, loisir, etc.). Ce sont principalement [100] : la détérioration mécanique des sols (diminution de la capacité d'absorption par infiltration, mise en suspension de particules générant une turbidité de l'eau), pollution chimique des sols et de l'eau suite à des fuites ou débordements (rupture des conduites d'huile de mécanismes d'assistance hydraulique, débordement d'hydrocarbures lors des remplissages des réservoirs de carburant, dispersion d'huile de chaine de tronçonneuse), etc. La pollution diffuse n'est a priori pas concernée[101].

Nous nous intéressons maintenant aux instruments utilisés pour la protéger. Nous abordons successivement la réglementation générale, puis la régulation ponctuelle[102]. La première nous renvoie aux cadres réglementaires des politiques de l'eau et de la forêt, alors que la seconde fait référence aux DUP définies spécifiquement pour chacun des captages. Ici, nous nous intéressons non plus à la protection des captages en général, mais à la réglementation interressourcielle (transversale) forêt – eau potable.

3.1. La réglementation générale

La réglementation de la ressource en eau que nous avons présentée plus haut ne vise pas directement la forêt et ses usages. La forêt n'est citée ni dans la directive-cadre, ni dans la LEMA. Cependant la gestion forestière est indirectement touchée par les instruments prévus afin d'atteindre les objectifs de qualité (réduction du degré de traitement, encouragement des mesures préventives, etc.).

La réglementation forestière ne vise l'exploitation de la ressource en eau que sous deux aspects. D'une part le code forestier prohibe, sur l'île de la Réunion, l'exploitation des forêts aux *« abords des sources ou des captages d'eau et des réservoirs d'eau naturels »* (code forestier, art. L.363-12), *« dans un rayon de 100 mètres »* (code forestier, art. R.363-7). D'autre part lorsque la forêt bénéficie d'un régime spécial de protection (code forestier, art.

---

[100] Nous présentons ces atteintes sans entrer dans les détails techniques que d'autres documentent bien mieux que nous (Ministère de la santé et des sports, 2009a; Equenot, 2008; Mollet, Hahn, Heynen, & Birrer, 2005; OFEFP, 2005).

[101] La dispersion d'huile de chaîne de tronçonneuse et de la grenaille des chasseurs pourrait être concernée.

[102] Nous rappelons ici la différence que nous avons établie (Lire *supra*, introduction de la section 1.5) entre la réglementation (cadre institutionnel prédéfini, de caractère général et abstrait) et la régulation (ensemble des institutions activées, de caractère individuel et concret).

L.411-1 et suivant), la réalisation et l'exploitation d'un captage est perçue comme une atteinte à la forêt. Ainsi en forêts de protection tout changement d'affectation ou tout mode d'occupation du sol de nature à compromettre la conservation ou la protection des boisements est interdit (code forestier, art. L.412-2). Cependant, depuis 2005, l'article 225 de la loi relative au développement des territoires ruraux (loi 2005-157 du 23 février 2005) permet une dérogation pour *« les travaux de recherche et d'exploitation par les collectivités publiques ou leurs délégataires de la ressource en eau destinée à l'alimentation humaine »* (code forestier, art. L.412-2-1). Ces travaux, comme tout autre projet de captage doit faire l'objet d'une déclaration d'utilité publique et plusieurs conditions sont prévues (code forestier, art. R.412-19) : le besoin en eau potable doit être justifié (insuffisance en quantité ou en qualité pour répondre aux besoins de la population) ; les travaux ne doivent pas modifier fondamentalement la destination forestière du sol ; ce nouveau prélèvement ne doit pas nuire à l'écosystème forestier ou à la stabilité des sols et l'emprise des installations de captage doit être réduite en forêt de protection. A part ces deux situations particulières, la réglementation forestière ne prévoit aucune mesure en faveur de l'eau potable.

Mis à part ces deux éléments identifiés dans le code forestier, l'interaction entre la forêt et l'eau potable n'est jamais réglementée de manière directe. Avant d'aborder la dimension forestière prévue par la régulation ponctuelle, nous poursuivons notre panorama des réglementations qui affectent, de manière indirecte, la gestion forestière.

Le code de l'environnement réglemente les activités pouvant potentiellement nuire à la ressource en eau (art. L.214-1 à L.214-6). Une liste des activités sensibles soumises à autorisation est présentée dans une *« nomenclature »* (code de l'environnement, art. R.214-1) comprenant par exemple : le forage géothermique, l'exploitation de mines, l'épandage de boues issues du traitement des eaux usées, la création d'obstacles à l'écoulement, la canalisation et le renforcement des berges, la vidange de barrage, etc. Aucun point de la nomenclature ne concerne spécifiquement l'exploitation forestière. Néanmoins, les articles L.214-1 à L.214-6 du code de l'environnement fixent un cadre général protecteur, invocable pour réglementer toute activité (y compris forestière) pouvant nuire à la ressource en eau.

Les documents d'urbanisme influencent aussi l'interaction forêt – eau potable car ils rassemblent les documents de la politique de l'eau (les DUP des périmètres de protection des captages, les SDAGE et les SAGE) et de la politique forestière (espaces boisés classés). Ainsi bien que l'urbanisme ne vise pas directement la gestion et la protection des Ressources

naturelles, il participe à une mise en cohérence des régimes institutionnels des deux Ressources. De plus, les instruments de planification régionaux de l'eau (SDAGE) ou de la forêt (ORF) peuvent prévoir des mesures en vue de lier la gestion des deux Ressources. Cette possibilité se retrouve au niveau plus local avec des instruments comme le SAGE ou le contrat de rivière pour l'eau et la charte forestière de territoire (Ferry, 2004, p. 48).

3.2. La régulation ponctuelle

Comme nous l'avons vu, chaque captage d'eau doit faire l'objet d'une déclaration d'utilité publique (code de l'environnement, art. L.215-13). Lorsque l'eau est destinée à la consommation humaine, le code de la santé prévoit de déterminer des périmètres de protection autour du captage sur la base du rapport d'un hydrogéologue agréé en matière d'hygiène publique (code de la santé publique, art. L.1321-2). Il est donc prévu que chaque captage bénéficie d'une régulation spécifique.

Cette protection résulte d'une procédure administrative définie par le code de la santé publique. Ce cadre réglementaire limite l'hétérogénéité des DUP. Nous rappelons ici les points communs définis dans la réglementation générale et qui se retrouvent au niveau de la DUP : le périmètre immédiat se caractérise par la maîtrise foncière (si besoin au moyen d'une procédure d'expropriation), alors que dans le périmètre rapproché les terrains font l'objet d'une servitude grevant le fonds et limitant les droits d'usage de leur propriétaire. A l'intérieur de ce périmètre, *« les travaux, installations, activités, dépôts, ouvrages, aménagement ou occupation des sols susceptibles d'entraîner une pollution de nature à rendre l'eau impropre à la consommation humaine »* sont interdits (code de la santé publique, art. R.1321-13). Dans le périmètre éloigné, aucune activité n'est a priori interdite, mais les activités qui *« présentent un danger de pollution pour les eaux prélevées ou transportées »* peuvent y être réglementées (code de la santé publique, art. R.1321-13).

Cette formulation large laisse une grande marge de manœuvre pour la rédaction de la DUP. Equenot note que *« dans la majorité des cas, l'arrêté préfectoral reprend de manière textuelle les préconisations faites par l'hydrogéologue dans son rapport »* (2008, p. 33). On peut donc s'attendre à des ambiguïtés dans la traduction du langage technique en prescriptions normatives, renforcées par les divergences d'évaluation entre les hydrogéologues dans l'espace et dans le temps. La spécificité des DUP tendrait donc à l'emporter sur la régularité.

Toutefois, la comparaison des textes de DUP effectuée par Equenot[103], notre lecture de plusieurs DUP et les documents fournis par les administrations (Ministère de la santé et des sports, 2009a; Services de l'Etat pour le département de l'Isère, 2008), nous permettent de dégager des régularités entre les DUP. Conscients des limites de l'exercice, nous retenons ici, à titre indicatif, les principales régulations limitant les activités forestières dans chacun des périmètres de protection :

- Dans le périmètre de protection immédiate seuls les travaux d'entretien et d'utilisation des ouvrages de captages sont autorisés. Ceci comprend des travaux de jardinage tels que l'entretien des clôtures, le déboisement du périmètre, l'évacuation des arbres tombés. Les travailleurs veilleront à ce que les eaux de ruissellement s'écartent des captages par des fossés de déviation situés en amont du captage.
- Dans le périmètre de protection rapprochée l'exploitation forestière par coupe à blanc est interdite. La création de pistes et routes forestières est strictement réglementée[104], mais aucune précision n'est généralisable en matière d'abattage, de débardage. Toutefois, les dépôts de bois s'organisent à l'extérieur du périmètre rapproché ainsi que le stockage d'hydrocarbure.
- Dans le périmètre de protection éloignée les défrichements et coupes à blanc peuvent être restreintes. Les traitements phytosanitaires sont généralement proscrits, mais l'interprétation est souple lors d'attaque de ravageurs.

Ces éléments concrets donnent une image générale du contenu normatif de la servitude arrêtée dans la DUP. La teneur de ces régulations a évolué depuis la loi sur l'eau de 1964. Dès lors, les anciennes DUP qui n'auraient pas été mises à jour diffèrent largement de la lecture médiane proposée. L'intérêt de notre démarche de synthèse réside dans l'idée que malgré la spécificité de chaque captage, une pratique régulière peut (et devrait) être perçue. Cependant, nous ne pouvons pas conclure pour autant à l'apparition d'une coutume qui instaurerait un

---

[103] Dans son mémoire de fin d'étude, Equenot (2008) a comparé l'ensemble des arrêtés préfectoraux de protection des captages en vigueur d'un département (l'Aude) et propose une synthèse des restrictions édictées pour chaque périmètre. Son approche se limite aux activités menées par l'ONF. Elle n'est donc pas extrapolable à la réglementation nationale pour les forêts privées puisque la réglementation qui s'y applique diffère. De plus, les recommandations des hydrogéologues agréés d'un département du Sud de la France diffèrent de celles énoncées en Haute-Savoie. Néanmoins, nous pensons que ce travail de synthèse est instructif et permet de dégager des régularités pertinentes.

[104] Rappelons que la construction de pistes et routes forestières se fait en France sans nécessité d'autorisation de défrichement.

nouveau standard. En effet, à peine plus de la moitié des captages disposent d'une DUP, pas toujours à jour, ni même mise en œuvre, comme nous le verrons dans nos études de cas.

3.3. Les servitudes et indemnisations

La restriction des droits d'usage en matière d'exploitation forestière peut entraîner des surcoûts importants. Ils peuvent être dus à l'emploi de matériel technique particulier comme par exemple de l'hélicoptère ou d'un câble-mâts afin de soulever les troncs au lieu de les tirer sur le sol. Toutefois, il s'agit plus généralement de modifier un tracé de débardage, de faire un détour, de veiller à éviter les ruissellements en direction des captages, de remettre en état les pistes après l'exploitation, etc.

Il se pose alors la question de la contrepartie que pourrait réclamer les propriétaires forestiers concernés par une DUP. Nous y avons déjà répondu plus haut dans notre section 2.3.5 sur l'indemnisation des propriétaires. Nous abordons ici les restrictions spécifiques de la sylviculture.

En périmètre immédiat, les titres de propriété sont cédés, privant le propriétaire de ses droits sur le fonds, mais aussi sur les biens qu'il porte. La valeur du peuplement sera donc évaluée et indemnisée. L'eau (source ou captage) ne pourra l'être que dans la mesure où le prélèvement par l'ancien propriétaire était effectif, justifiant un « *préjudice direct, matériel et certain* » (Rondeau, 2008, p. 38). À titre d'exemple, Rondeau cite une décision du juge de l'expropriation de la Loire en 1999 qui a fixé l'indemnité au titre de la source expropriée à 68'000 francs français, en tenant compte d'un prix du mètre cube et du débit journalier (2008, p. 38).

En périmètre rapproché (et éloigné), le droit à l'indemnisation n'apparaît que si les surcoûts engendrés par la servitude constituent une *« charge spéciale et exorbitante, hors de proportion avec l'objectif d'intérêt général poursuivi »* (Ministère de la santé et des sports, 2010). Nos recherches ne nous ont pas permis d'identifier de jurisprudence qui aurait justifié l'indemnisation de propriétaires forestiers en périmètre de protection rapprochée pour des préjudices économiques que la DUP leur ferait subir. Si toutefois il en existe, elles ne sont pas courantes. Nous pouvons donc penser que les restrictions à l'exploitation forestière ne suffisent pas à dépasser le seuil donnant droit à une indemnisation.

Nous notons ici la proximité de la logique juridique française avec le concept d'*expropriation matérielle* que l'on trouve en droit administratif suisse. Au contraire de l'expropriation

formelle, l'expropriation matérielle ne contraint pas le propriétaire à se défaire de son bien-fonds, mais constitue une atteinte matérielle importante. Pour que la restriction des droits d'usage puisse être assimilée à une expropriation matérielle, le préjudice subi par le propriétaire (généralement économique) doit atteindre une caractéristique essentielle du bien-fonds qui justifie sa possession par le propriétaire. Ainsi ça serait par exemple le cas d'une forêt de production dont le propriétaire se verrait interdire d'exploiter le bois ou un terrain voué à la construction rendu inconstructible par une décision administrative (Moor, 2002). La notion centrale dans ce raisonnement est celui de la modification de la nature du bien, alors que la logique française applique une pesée d'intérêt avec l'intérêt général. Ces deux raisonnements diffèrent donc, bien que l'idée d'un seuil, à partir duquel une indemnisation est possible, soit partagée.

3.4. La procédure de contrôle et de sanctions

Les éléments identifiés plus haut s'imposent à tout propriétaire forestier dont le terrain (ou une partie du terrain) appartient à un périmètre de protection. Les personnes en charge de délivrer les autorisations d'exploitation doivent donc veiller au respect des régulations ponctuelles. Selon la réglementation forestière, cette tâche incombe au maire en EBC et au CRPF en PSG (voir section 1.5.2). Hors EBC ou PSG, là où l'exploitation forestière est libre, ce sont les agents de l'ARS, détenant le pouvoir de police sanitaire, qui veillent au respect des prescriptions.

La mise en œuvre de la protection des captages par DUP est déficitaire comme nous l'avons vu précédemment (section 2.3.7). Dès lors, plusieurs situations sous-optimales méritent d'être précisées car elles se rencontrent fréquemment dans la pratique.

Lorsque la DUP a été arrêtée, l'acquisition des terrains du périmètre immédiat doit s'effectuer dans les cinq années qui suivent (renouvelable une fois). Si ce délai est dépassé, une nouvelle enquête publique devra être effectuée pour permettre l'expropriation. Toutefois, dans un tel cas, les prescriptions de la DUP restent en vigueur pour les parcelles situées dans le périmètre rapproché et éloigné. Contrairement à une opinion répandue, la DUP garde sa force légale tant qu'elle n'a pas été abrogée, même si elle n'est pas mise en œuvre.

Si la procédure d'autorisation de prélèvement et de protection n'a pas abouti (ou si la procédure n'a jamais été engagée), alors le maire (et le président de la collectivité) engagent leur responsabilité en cas de non-respect de la qualité de l'eau potable (Ministère en charge de la santé, 1997). En absence d'une DUP invocable, il revient aux juges de décider des

responsabilités de chacun sur la base de la réglementation générale et abstraite. Dans ce sens, la circulaire du 24 juillet 1990 (lire supra) rappelle qu'un périmètre de protection constitue *« une protection complémentaire »* (Ministère en charge de la santé, 1990) à la réglementation générale. Ainsi, même sans régulation ponctuelle par une DUP fixant des périmètres de protection, l'exploitation forestière est tenue de veiller au respect de la réglementation. Une telle situation a été jugée le 22 janvier 2007 par la cour d'appel de Pau qui a reconnu la responsabilité de l'ONF pour la pollution d'un captage suite à des travaux de terrassement pour la réalisation d'une piste forestière en bordure (et non à l'intérieur) du périmètre éloigné (Equenot, 2008, p. 18-19; Romagoux, 2010, p. 25). La cour a considéré que l'ONF n'a pas pris les précautions nécessaires (absence d'étude géologique) *« même en l'absence de prescriptions particulières »* (Romagoux, 2010, p. 25) et l'a condamné à une amende de 430'000 euros au titre de réparation[105].

Le premier article du code de l'environnement (art. L.110-1) affirme que les équilibres biologiques *« font partie du patrimoine commun de la nation »* et qu'à ce titre *« leur protection […] est d'intérêt général »*. Pour y parvenir, leur gestion s'inspire des principes de précaution, d'action préventive (et corrective), du pollueur-payeur et de celui de participation (transparence). Le premier vise à ce que toutes les mesures de précaution *« à un coût économiquement acceptable »* soient prises lorsqu'une activité risque d'entrainer des *« dommages graves et irréversibles à l'environnement »*, que l'on dispose ou non de connaissances scientifiques et techniques indiquant de façon irréfutable le bien-fondé de ces mesures. Ce principe a été introduit en droit français par la loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement (loi no 95-101 du, dite loi Barnier). Ce fut le cas d'abord en 1995 dans le code rural (article L.200-1), puis en 2000 dans le code de l'environnement, avant d'être érigé au rang constitutionnel par l'article 5 de l'article 2 de la loi constitutionnelle relative à la Charte de l'environnement (loi n° 2005-205) du 1er mars 2005. Il prévoit que *« les autorités publiques veillent, par application du principe de précaution et dans leurs domaines d'attributions, à la mise en œuvre de procédures d'évaluation des risques et à l'adoption de mesures provisoires et proportionnées afin de parer à la réalisation du dommage »*. Toutefois l'application de ce principe *« au contenu indéterminé »* (de Sadeleer, 2008) est sujette à controverses chez les juristes français au regard

.

[105] Nous n'avons pas retrouvé le délibéré du jugement. Notre interprétation se base donc sur les travaux cités et non sur une source.

de son invocation par les juges (dans le cas des OGM et des antennes de téléphonie mobile). L'article 5 de la Charte de l'environnement s'adresse directement aux autorités. Il pourrait donc, à l'avenir, être invoqué pour poursuivre, par exemple un maire qui aurait autorisé une exploitation forestière dommageable pour l'eau potable dans ou en dehors d'un périmètre de protection. Dans ce sens, les auteurs pensent que le principe de précaution va *« s'affirmer progressivement comme une règle d'application directe et autonome […] dans des contentieux se rapportant à des décisions publiques »* (de Sadeleer, 2008).

Dans la pratique, nous observons que de très nombreux captages (près de la moitié) n'ont pas de DUP et que d'autres ont des DUP désuètes ou qui n'ont jamais été concrétisées (information aux propriétaires, clôture du périmètre immédiat, expropriation, etc.). Ces déficits de mise en œuvre peuvent avoir de lourdes conséquences lorsque des incompatibilités d'usages surviennent entre l'exploitation forestière et la production d'eau potable. Concrètement, les problèmes les plus fréquents sont l'exploitation par coupe à blanc en amont de captage ; le dépôt de bois ou le débardage à proximité des captages ainsi que la détérioration d'installations (conduites, drainages, etc.). A la suite de tels accidents, les captages et leurs alentours doivent parfois être remis en état aux frais de la collectivité. Pour éviter que de tels accidents ne surviennent, de nouvelles solutions sont envisagées. Nous nous arrêtons dans la prochaine section sur la conclusion de contrat entre propriétaires forestiers et distributeurs d'eau.

3.5. Les contrats comme solution ?

Nous observons une multiplication d'initiatives (dont le projet Alpeau) qui cherchent à promouvoir l'utilisation de contrats pour réguler l'interdépendance forêt – eau potable. Il nous semble nécessaire de discuter le contexte dans lequel ils s'insèrent pour en cerner les enjeux qui y sont liés. Ceci nous permet de limiter notre champ d'étude en fin de section.

Tant les acteurs français de la forêt privée (Fiquepron, 2007; Fiquepron & Gauthier, 2009) que ceux de l'ONF (Ferry, 2004; 2006; Pereira & Ferry, 2008) mettent volontiers en évidence l'intérêt rationnel qu'aurait les acteurs à conclure des accords transactionnels : *« L'eau potable offre un cas idéal de bénéfice direct démontrable pour le payeur (l'usager de l'eau potable) »* (Ferry, 2006, p. 401). Il y aurait ici une évidence à la négociation d'arrangements directs entre les prestataires et les bénéficiaires de l'écoservice plutôt que d'activer l'arsenal institutionnel préexistant. Or, sur le terrain, nous observons très peu de réalisations concrètes. Les quelques cas documentés concernent soit des zones agricoles reboisées, soit la production

d'eau minérale. Ces deux cas ne peuvent pas être assimilés à l'interdépendance forêt – eau potable qui nous intéresse car les régulations (et les jeux d'acteurs qui les déterminent) sont différents de celles de la forêt et de celles des eaux destinées à l'alimentation humaine[106].

Il n'est actuellement pas possible de traiter du recours aux contrats comme d'une pratique reconnue et habituelle pour gérer l'interdépendance forêt – eau potable. Toutefois, nous observons un courant qui encourage la conclusion de tels accords transactionnels. Ci-dessous, nous présentons les motivations qui animent leurs promoteurs afin de comprendre le contexte actoriel dans lequel cette démarche s'insère. Dans cette dynamique, nous distinguons trois argumentaires en faveur de telles transactions :

1. Ces instruments sont perçus comme une solution possible pour corriger le déficit de mise en œuvre des périmètres de protection au moyen de démarches volontaires. L'esprit est ici celui du pragmatisme local de distributeurs d'eau qui sont confrontés à des problèmes à résoudre au plus vite et dont les démarches pour établir des périmètres de protection sont entravés par des difficultés administratives. L'utilisation de contrats apparaît ici comme une solution plus simple, plus rapide et plus efficace. Il s'agit pour eux de limiter les atteintes (négatives) à l'eau, causées par l'exploitation forestière. Ici on poursuit les mêmes objectifs que ceux des réglementations et régulations examinées jusqu'ici, mais avec d'autres moyens.
2. Les contrats sont aussi encouragés par certains acteurs qui cherchent à valoriser les prestations non-marchandes de la forêt. Parmi celles-ci, se trouve la prestation forestière pour la filtration et l'épuration de l'eau. Elle permet aux distributeurs d'eau potable de réaliser des économies sur les coûts de traitement sans que cette économie ne profite aux forestiers. Il s'agirait donc d'internaliser ces coûts par une rémunération des propriétaires forestiers. L'approche vise ici à valoriser des prestations (positives) de la forêt qui ne sont pas abordées par les réglementations mentionnées plus haut.
3. Un troisième courant milite pour l'instauration de contrats comme un instrument *innovateur* de gestion des Ressources naturelles, par opposition aux instruments

---

[106] La réglementation des eaux minérales est prévue dans le code de la santé publique au chapitre suivant celui sur les eaux potables (code de la santé publique, art. L.1322). Une particularité est de ne prévoir qu'un périmètre de protection (code de la santé publique, art. L.1322-3) et d'ouvrir la porte à une expropriation matérielle des usagers du sol dont les activités mettrait en danger la Ressource (code de la santé publique, art. L.1322-2 à L.1322-6). L'expropriation formelle est explicitement exclue à l'article L.1322-10. Ces articles diffèrent donc du régime prévu pour les eaux potables.

réglementaires *traditionnels*. Il s'agit d'un élan international qui se concentre autour de la notion de Paiements pour Services Environnementaux (ou Payments for Environmental Services, PES). Ses promoteurs sont issus de la coopération au développement et de l'environnement. Leur travail est porté par des ONG (IUCN, WWF, etc.), des organisations internationales (UNEP, FAO, WB, etc.), des organes nationaux de coopération (DDC, etc.), des instituts de recherche (CIFOR, IIED, etc.) et d'autres acteurs privés (Leimona & de Groot, 2010; Neuman et al., 2010; van Schoubroeck, Nasr, & Maijer, 2010).

Ces trois courants relèvent de logiques différentes. La première s'inscrit dans le pragmatisme d'acteurs locaux de l'eau qui sont confrontés à un problème vécu que la régulation actuelle ne suffit pas à résoudre. La deuxième logique est celle de la recherche de nouveaux financements pour la forêt dont le bois ne suffit plus à couvrir les charges. La logique du troisième courant est celui du contournement des institutions préexistantes sur la base des leçons de l'économie environnementale. Ces trois logiques distinctes se rejoignent pour former une seule dynamique perceptible. Cependant, les attentes des différents acteurs concernés ne coïncident pas toujours. Ainsi, le premier et le troisième courant cherche des alternatives à la réglementation existante, afin de corriger les défauts du régime institutionnel. Le second courant vise à générer une politique incitative reconnaissant et internalisant les valeurs produites par la forêt, sur le modèle de la politique agricole ou environnementale (p. ex. contrats Natura 2000). Malgré ces différences, la perception d'une convergence parmi les acteurs rencontrés domine à ce stade de notre étude.

Pour bien comprendre la distinction que nous établissons, il nous faut maintenant revenir sur les notions de *contrat* et de *contractualisation*. Dans notre recherche, nous abordons le contrat comme un accord transactionnel entre un ou plusieurs prestataires et un ou plusieurs bénéficiaires qui volontairement acceptent de payer pour le service fourni[107]. La conclusion d'un tel contrat, dit de gré à gré[108], s'appuie sur le droit privé[109]. Il s'agit d'une action

---

[107] En référence à la définition classique des PES : *"a voluntary transaction where a well-defined environmental service (or a land use likely to secure that service) is being bought by a (minimum one) service buyer from a (minimum one) environmental service provider if and only if the environmental service provider secures services provision"* (Wunder, 2005, p. 3).

[108] Par opposition au contrat d'adhésion dans lequel les clauses sont fixées à l'avance par une partie. Les contractants acceptent ou refusent l'ensemble des termes du contrat, sans qu'une négociation soit possible.

[109] Lorsqu'un bénéficiaire payeur est une commune ou une collectivité, sa contribution répond à des critères de droit public que nous exposons plus loin (lire section suivante).

distincte de l'activation d'un droit d'usage issu d'un titre de propriété ou d'une politique publique. Inversement, la *contractualisation* (terme parapluie que nous nous efforçons d'éviter) fait référence dans la culture politico-administrative française à la mise en œuvre d'une politique publique au moyen d'instruments incitatifs plutôt que contraignants[110]. L'exemple le plus souvent mentionné est celui de la politique agricole qui prévoit des Mesures agroenvironnementales (MAE). Elles ont fait du contrat *« un composant familier et même essentiel du métier d'exploitant à cause de sa part croissante dans les revenus. »* (Bosc & Doussan, 2009, p. 66). Bien que volontaire, une telle contractualisation est souvent *de facto* obligatoire pour les exploitants agricoles aux revenus sensibles. Dans le domaine forestier nous pouvons identifier deux instruments incitatif : les contrats Natura 2000 et les chartes forestières de territoire. Les contrats Natura 2000, permettent aux propriétaires dans un site Natura 2000 de participer volontairement (contre paiement) à la mise en œuvre du réseau européen d'espaces protégés prévu par les directives européenne « Oiseaux » et « Habitats » (présentée en section 1.5.2)[111]. Les chartes forestières de territoires (présentées en section 1.5.2.3) prévoient la possibilité d'instaurer des aides annuelles pour des investissements d'intérêt général. Selon l'ancien ministère de l'agriculture et de la forêt, il s'agissait en 2001 d'un premier pas *« vers un dispositif sylvo-environnemental »* qui pourrait *« donner lieu à des conventions ayant des incidences financières, rémunérant, par exemple, des services supplémentaires rendus par la forêt [notamment la] préservation de la qualité de l'eau »* (2001). Ces deux exemples permettent donc une autorégulation des propriétaires forestiers dans le cadre d'une politique publique, mais doivent être distingués des contrats de gré à gré.

---

[110] Rochfeld relève la valeur pédagogique de la contractualisation qui *« joue un rôle prescripteur du lien d'interdépendance […] aux fins de prise de conscience. Là gît leur véritable apport »* (2009, p. 301). Dans la suite de sa contribution, l'auteure discute de la légitimité juridique et philosophique de la contractualisation arguant l'intérêt d'un outil qui vient *« habiller la loi pour la faire accepter de ses destinataires ; il transforme des devoirs en contrepartie de droits individuels »* (2009, p. 303-304). D'un point de vue politico-administratif ce discours nous apparaît faussement positif. La contractualisation est, selon nous, d'abord le résultat de jeux d'acteurs dans les arènes politiques où les mieux armés parviennent à se faire compenser l'introduction d'une restriction de leurs droits d'usage.

[111] Notons que la Communauté européenne laisse aux Etats membres le choix des méthodes de désignation et de gestion des sites formant le réseau. En Europe continentale, seule la France a misé sur l'approche contractuelle. Or cette mise en œuvre s'est heurtée à une vive opposition et certains maires se sont sentis obligés par les préfets de classer le territoire de leur commune pour que la France rentre en conformité avec la Directive Habitat. Cette approche top-down (CE – MEDD – Préfets – Maires – Propriétaires) est en contradiction avec la démarche de contractualisation. Sans doute la France a-t-elle cherché une alternative à la limitation des droits d'usage, voire à l'expropriation, consciente des résistances que cela allait engendrer. Or, l'alternative n'a pas fonctionné comme espéré et le MEDD a été amené à privilégier le quantitatif (par des contrats courts de 5 ans) au qualitatif pour atteindre les objectifs européens et se libérer des sanctions de la Cour européenne de justice.

La contractualisation consiste donc, dans notre interprétation, à une forme de mise en œuvre d'une politique publique. De ce fait, la contractualisation s'oppose à notre lecture des contrats, telle que présentée en début de ce paragraphe. Ces deux types d'instruments se distinguent très concrètement lors de leur élaboration et de leur mise en œuvre où tout diffère. En conséquence, nous excluons de notre approche la mise en œuvre d'une politique incitative par la contractualisation. Nous identifions à ce propos des enjeux pratiques, mais aucun enjeu théorique. Les questions théoriques disposent d'ores et déjà de réponses convaincantes[112].

Après cette limitation de notre champ d'étude, nous proposons maintenant d'examiner les possibilités et limites de l'application de contrats pour la régulation des interactions entre la forêt et l'eau potable. Nous traitons d'abord de la définition juridique du contrat et des conditions de son utilisation en référence aux éléments développés jusqu'ici (en particulier la notion d'un seuil réglementaire). Nous abordons successivement les contrats de droit privé et de droit public pour illustrer les marges de manœuvre à disposition des parties.

3.6. Les possibilités et limites des contrats

Le contrat est *« une convention par laquelle une ou plusieurs personnes s'obligent, envers une ou plusieurs autres à donner, à faire ou ne pas faire quelque chose »* (code civil, art. 1101). Dans un contrat de gré à gré, les parties négocient les clauses. Généralement, elles conviennent d'obligations et celle(s) qui en accepte(nt) la charge se voi(en)t compenser par celle(s) qui en bénéficie(nt). Le contrat implique donc l'idée d'une transaction entre bénéficiaire(s) et prestataire(s)[113]. Dans notre cas, l'accord vise à protéger l'écoservice rendu par le sol forestier pour l'eau potable par une restriction des pratiques forestières. L'accord consiste donc en la préservation d'un service indirect[114] par une limitation d'un droit d'usage direct.

Les parties éligibles sont définies par le service écosystémique. Seuls les acteurs qui bénéficient ou fournissent cet écoservice peuvent être parties. Grâce au zonage des hydrogéologues il est possible de limiter les prestataires aux propriétaires de parcelles situées dans un périmètre déterminé. Pour la limitation des atteintes (négatives) dues à l'exploitation forestière, les propriétaires forestiers éligibles sont ceux (et seulement ceux) qui se trouvent

---

[112] Lire à ce propos le manuel d'analyse et de pilotage des politiques publiques (Knoepfel et al., 2006).
[113] Nous reprenons volontairement la terminologie utilisée jusqu'ici.
[114] Ceci nous renvoie à la définition du service écosystémique exposé dans le premier paragraphe de la section 3 (en note de bas de page) (Knoepfel & de Buren, 2011).

dans les périmètres de protection. Pour la valorisation des prestations (positives) fournies par le sol forestier, tous les propriétaires de parcelles boisées situées dans la zone de recharge peuvent être concernés. La première question est donc de savoir quel est l'objet du contrat ; la protection contre les atteintes ou la valorisation de la prestation. Une fois ce point arrêté, il faut s'intéresser à la licéité de tels contrats.

Les possibilités offertes par les contrats sont soumises à plusieurs critères juridiques qui déterminent leur validité. Les articles 1108 et suivants du code civil énoncent quatre conditions : l'expression du consentement de la partie qui s'oblige ; sa capacité de contracter ; un objet certain qui forme la matière de l'engagement et une cause licite. Une fois conclues, *« les conventions légalement formées tiennent lieu de loi à ceux qui les ont faites »* (code civil, art. 1134).

Si ces critères sont remplis, alors, il nous faut nous intéresser à la faisabilité de tels contrats dans le contexte défini par la régulation de leur objet. En effet, la possibilité du recours aux contrats varie selon l'objet de ce dernier. Ce n'est pas la même chose de conclure un contrat pour un objet déjà partiellement régulé par la législation ou pour un objet concernant lequel il n'existe aucune règle.

Précédemment (lire *supra*, section 3.3 concernant l'indemnisation des propriétaires), nous avons relevé l'existence d'un seuil réglementaire à partir duquel une indemnisation devient envisageable. Cette idée est souvent reprise pour ce qui est des compensations volontaires (par contrat) : *« si la protection des captages […] relève en principe des procédures contraignantes d'expropriation et de servitudes, cela n'empêche pas l'adoption de mesures contractuelles afin d'aller au-delà des seules prescriptions impératives. »* (Rondeau, 2008). Cependant il reste à savoir si un contrat peut *« se contenter de reprendre des obligations légales ou réglementaires, qui pèsent d'ores et déjà sur leur débiteur »* (Rochfeld, 2009, p. 294). En d'autres termes, un contrat dont les clauses se situent en deçà du seuil réglementaire est-il licite ? Cette situation pourrait par exemple survenir si un producteur d'eau paie des propriétaires forestiers pour les inciter à respecter scrupuleusement les prescriptions prévues dans la DUP ou dans la réglementation générale. Deux thèses s'affrontent sur la question de la validité d'un tel contrat. Dans une logique procédurale la licéité du contrat prévu à l'article 1134 du code civil peut être pleinement respectée. Cependant *a contrario*, la plus haute

instance judiciaire française[115] a adopté une logique normative qui exclut les dispositifs légaux du champ d'application de l'article 1134 car ils n'ont pas de « teneur contractuelle ». Ce sont des contrats qui ne produisent pas d'effet de droit, mais ont une fonction pédagogique (Rochfeld, 2009, p. 298). Stahl et Evain-Bousquet décrivent l'apparition de tels contrats comme *« la traduction de l'application de la réglementation dans le cadre d'une certaine carence, ou tout au moins du manque de moyens, du suivi régalien de la protection de la ressource »* (Stahl & Evain-Bousquet, 2005, p. 21). Bien que nous puissions comprendre la motivation correctrice de cette démarche contractuelle, les interprétations juridiques nous convainquent de considérer que seuls les contrats ayant des objets situés au-delà du seuil réglementaire sont licites.

Nos réflexions sur (1) la contractualisation comme instrument incitatif de mise en œuvre d'une politique publique (en section 3.5) et (2) sur la licéité des contrats (en section 3.6), n'excluent pas la possibilité pour les structures publiques et parapubliques d'être parties à un contrat. Lorsqu'un contrat est conclu entre une administration et un privé (ou entre deux personnes publiques) nous avons affaire à un contrat de droit public, dit contrat administratif en droit français. Ceci concerne aussi bien les communes, les collectivités que les établissements publics (notamment les Agences de l'eau, l'ONF et les CRPF). Toutes ces personnes publiques disposent d'une liberté contractuelle du moment qu'elles interviennent dans leurs compétences générales (dites « d'intérêt public local ») ou expressément attribuée par la loi (Caylet, 2010a). L'encadrement de cette liberté contractuelle prévoit deux régimes : le marché public (régit par le code des marchés publics) et les aides publiques. Ces dernières sont désintéressées et soutiennent une mission d'intérêt général. Le soutien aux propriétaires forestiers pour s'assurer de la qualité de l'eau potable ne concerne pas le marché public[116], mais peut prendre la forme de contrats d'aide publique. Or, la communauté européenne restreint drastiquement le recours à ce type d'aide (dite « aide d'Etat »). Tout projet d'aide[117] doit obtenir une autorisation communautaire et respecter des critères cumulatifs : l'aide doit être exceptionnelle, dégressive et temporaire (Caylet, 2010b). En conséquence ce genre

---

[115] Cour de cassation, arrêt 04-19.464 du 31 janvier 2007.
[116] Nous écartons les contrats de marché public dans notre cas, car le critère de mise en concurrence n'est pas réalisé du fait de la spécificité hydrogéologique de chaque captage.
[117] En dehors des subventions prévues par le programme de développement rural hexagonal (PDRH).

d'aides publiques « ne laissent qu'une marge de manœuvre très faible » (Caylet, 2010a) pour réglementer l'interdépendance entre les usages du sol[118] et l'eau potable.

3.7. Quelques variations créatives autour des contrats

Dans la pratique, l'usage de contrats présente toute une gamme de variations créatives. Il s'agit d'utilisation non prévues que l'on doit à l'ingéniosité des acteurs locaux en vue de résoudre leurs problèmes concrets. Dans cette section nous en présentons quelques exemples à titre d'illustration et non de recommandation.

3.7.1. Des contrats comme moyen de financements

Comme nous l'avons affirmé précédemment, nous ne percevons pas le recours aux contrats comme une fin, mais comme un moyen. Ce sont des outils de gestion des Ressources naturelles et non les solutions pour dégager des recettes. Pourtant, certains acteurs font la promotion de contrats dans le but de percevoir de l'argent.

Il ne s'agit pas ici d'être naïf. Il est clair que les acteurs cherchent à capter des ressources financières, lorsque l'opportunité se présente. L'analyse de politiques publiques permet de décrypter les stratégies développées par les acteurs pour bénéficier des politiques incitatives, voire les mettre en place dans leur propre intérêt. Ainsi par exemple, les communes forestières françaises font pression pour *« à terme toucher les dividendes d'une politique de gestion durable qui permet de protéger la ressource en eau et les sols en forêt »* (Gouverne, 2008). Il n'y a donc rien de surprenant à ce que la perception d'aides publiques ou d'incitations de politiques publiques soit un enjeu institutionnel. Dans ce sens, nous observons des stratégies sectorielles (p. ex. dans l'agriculture), et des tentatives de dérivations intersectorielles (p. ex. de l'eau vers la forêt ou l'agriculture).

Par contre, dans d'autres situations nous pouvons dénoncer une dérive. C'est le cas d'acteurs publics qui font la promotion de contrats entre acteurs pour se déresponsabiliser ou bénéficier d'un report de charge. Le contournement des règles existantes peut aussi être utilisé pour expliquer leur inefficacité, justifiant ainsi une revendication en faveur de paiements. Selon nous, si un contrat affaiblit davantage un cadre règlementaire déjà trop peu activé alors sa légitimité doit être remise en question. Dans tous les cas, cette utilisation opportuniste de

---

[118] Caylet s'intéresse dans son projet de thèse à l'agriculture. Sur ce point juridique, agriculture et sylviculture peuvent être assimilées.

contrats doit être distinguée de la recherche de solution pour une bonne gestion des Ressources naturelles.

3.7.2. Une utilisation détournée des contrats

Nous avons montré les limites imposées aux contrats par les cadres réglementaires. Celles-ci peuvent être facilement contournées en modifiant l'objet du contrat. Nous imaginons par exemple la conclusion de contrats en faveur de la biodiversité ou du paysage qui en réalité visent une limitation des pratiques dans les périmètres de protection d'un captage. Dans ce sens, on observe une rhétorique autour de la valorisation des écoservices, qui permettent à deux partenaires de se retrouver : les exploitants du sol (agriculteurs, forestiers) à la recherche de financements et les distributeurs d'eau qui souhaite limiter les atteintes aux eaux souterraines. Dans un tel cas, l'objet du contrat ne correspond pas aux attentes des partenaires et sert simplement à cacher le non-respect des contraintes imposées. On se retrouve alors dans des situations de pollueur-payé ou de pollué-payeur en contradiction avec le principe de causalité, dit du pollueur-payeur.

3.7.3. Une adaptation créative des mesures incitatives

Les mesures incitatives prévues par les politiques publiques laissent parfois des marges d'interprétation larges dans leur mise en œuvre et *« les contrats proposés par le législateur ne sont pas forcément les contrats pratiqués. »* (Bosc & Doussan, 2009, p. 69). Certaines collectivités, pratiquent des contrats publics *à la carte* justifiés par une meilleure appropriation par les acteurs. On observe cela dans le domaine agricole, mais des instruments tels que les chartes forestières de territoire permettent de telles adaptations créatives.

3.7.4. Les servitudes conventionnelles

Bosc et Doussan (2009, p. 70) nous signalent une autre utilisation non prévue, mais pratiquée dans le cas de la protection du littoral. Les propriétaires peuvent décider de servitudes conventionnelles qui interdisent certaines pratiques. Par rapport à une convention de droit privé, la servitude à ceci de particulier qu'elle s'adresse non pas à la personne, mais au fonds qu'elle grève : *« Il est permis aux propriétaires d'établir sur leurs propriétés […] telles servitudes que bon leur semble, pourvu néanmoins que les services établis ne soient imposés ni à la personne, ni en faveur de la personne, mais seulement à un fonds et pour un fonds »* (code civil, art. 686). Toutefois l'utilisation de ces servitudes conventionnelles à des fins de protection de l'environnement est limitée car elles ne peuvent en principe pas formuler des obligations à un exploitant, mais seulement des interdictions (Bosc & Doussan, 2009, p. 70;

Giraudel, 2000). Peut-être les exploitants de captages peuvent-ils trouver ici une alternative aux instruments fonciers tels que baux ruraux évoqué en section 2.3.9

* *

Nous arrivons maintenant au terme de la première partie de notre recherche. Nous y avons examiné la réglementation générale concernant la forêt et l'eau potable, puis les régulations de leurs usages concrets. Finalement, nous avons encore traité des possibilités (et limites) offertes par les contrats pour convenir de normes spécifiques définies au cas par cas. Nous pensons avoir présenté ainsi un panorama de ce que prévoit le cadre institutionnel français pour la régulation des usages de nos deux Ressources[119]. Dans notre deuxième partie, nous proposons, pour répondre à la première, d'étudier non plus ce qui est prévu, mais ce qui est fait. Nous avons d'ores et déjà discuté le déficit de mise en œuvre des instruments de protection des captages (section 2.3.7). Dès lors, nous nous attendons à observer un écart entre ce qui a été décrit jusqu'ici et la réalité du terrain. Du point de vue de l'analyse de politiques publiques, les lacunes, incohérences et autres déficits ne sont pas surprenants. Il s'agit seulement de pouvoir les décrire, puis les comprendre pour les expliquer. En troisième et dernière partie, nous traiterons donc des moyens possibles pour combler l'écart entre les descriptions de la première et de la deuxième partie.

[119] Comme annoncé en introduction, l'analyse et la qualification des deux régimes institutionnels sont traitées en troisième partie.

Deuxième partie : étude de cas sur le site du Mont Forchat

Après une première partie qui expose les institutions telles qu'elles sont prédéfinies, il est nécessaire d'observer sur le terrain la manière dont elles sont utilisées. L'arsenal décrit jusqu'ici permet-il de réguler les usages de chacun des acteurs ? Les acteurs activent-ils l'ensemble des institutions prévues par les régimes institutionnels de l'eau et de la forêt ou en privilégient-ils certaines ? Pour répondre à ces questions, nous avons réalisé une double étude de cas dans le Chablais français, en Haute-Savoie.

Cette deuxième partie de notre étude est structurée de la manière suivante. Nous commençons par présenter le contexte dans lequel nos études de cas prennent place (section 4). Ceci nous conduit à justifier le choix de nos cas. Le site nous ayant été donné, un biais apparaît qu'il s'agit d'emblée d'annoncer pour en tenir compte dans l'analyse de nos résultats. Ensuite, dans les sections 5 et 6, nous présentons chacun de nos cas, un après l'autre, en suivant la même structure. Ceci nous amène, après une partie descriptive à exposer les jeux des acteurs pour comprendre la manière dont ils mobilisent ou non les règles à leur disposition. Sur cette base, nous pourrons finalement discuter de nos résultats et par là répondre à une série de questions (section 7).

4. Contexte des études de cas

4.1. Choix du site et des cas

En introduction de ce document, nous avons présenté le cadre d'insertion de notre recherche. Le projet Alpeau du programme Interreg IVA Suisse-France constitue une ossature autour de laquelle plusieurs chercheurs travaillent pour apporter des solutions à des problèmes concrets. Ce sont des spécialistes du sol, de l'eau, de l'exploitation forestière et de l'évaluation de la valeur des services environnementaux. Pour notre part, nous apportons un éclairage sur les mécanismes institutionnels qui régulent les usages des acteurs. Alpeau France a retenu trois sites d'étude : vallée de l'Arve, Chambéry métropole et Mont Forchat. L'étude qui nous est commandée est limitée au seul site du Mont Forchat. Sur ce site, deux acteurs principaux d'Alpeau sont actifs : l'ONF et le Syndicat intercommunal des eaux des Moises (SIEM). Leur demande par rapport à notre étude est d'étayer l'action du projet Alpeau « *Elaboration de*

référentiels de bonnes pratiques forestières traduites en contrats de gestion » (tel que défini dans la convention qui lie Alpeau et l'idheap). Ici, l'ambition est de stabiliser la relation d'interdépendance entre les acteurs forestiers et ceux de l'eau potable par une approche transactionnelle. Notre étude est donc destinée à identifier dans quelle mesure un paiement de la part des acteurs de l'eau pourrait influencer les pratiques forestières. Pour cela, nous avons commencé par identifier les règles qui limitent la marge de manœuvre des acteurs. Ce n'est que dans cette marge que peuvent être conclus des contrats. Maintenant, nous proposons de nous intéresser aux usages et à leurs régulations tels qu'ils s'observent sur le terrain.

Cette démarche contient un biais car le site assigné comporte des caractéristiques particulières qui ne se retrouvent que rarement ailleurs. Ce biais est lié à l'importance régionale du captage des Moises et à la riche dotation en ressources d'action[120] du SIEM. Il semble en effet, que parmi les distributeurs d'eau potable, le SIEM soit une particularité. Nous y revenons plus loin dans nos études de cas. Pour compenser ce bais, nous avons choisi sur le même site un second captage moins important, où le SIEM n'est pas présent. Toutefois, la présence du SIEM ne constitue pas en soi un problème, bien au contraire. Il s'agit seulement de ne pas considérer la situation particulière comme représentative pour d'autres cas. D'autre part, l'hétérogénéité dans les modes d'exploitation en France dépend essentiellement de la taille de l'unité de distribution (UDI). *« Ainsi, la moitié des UDI alimente moins de 2 % de la population et la moitié de la population est alimentée par 2 % des UDI. »* (Davezac et al., 2008, p. 26). Ceci permet de comprendre que le paysage des UDI est composé soit de petites structures, soit de très grandes. Ceci justifie le choix de deux cas dissemblables.

[120] Ici les ressources se comprennent au sens des moyens à disposition d'un acteur pour influencer les comportements des autres acteurs. Ces ressources sont l'objet d'une véritable gestion comprenant leur production, leurs éventuels échanges, combinaison ou substitution et leur exploitation. Ces ressources ne sont pas uniques, mais diversifiées. Chaque acteur est doté de manière distincte en plusieurs types de ressources (droit, personnel, information, soutien politique, infrastructure, temps, consensus, etc.) (Knoepfel et al., 2006, p. 68-98).

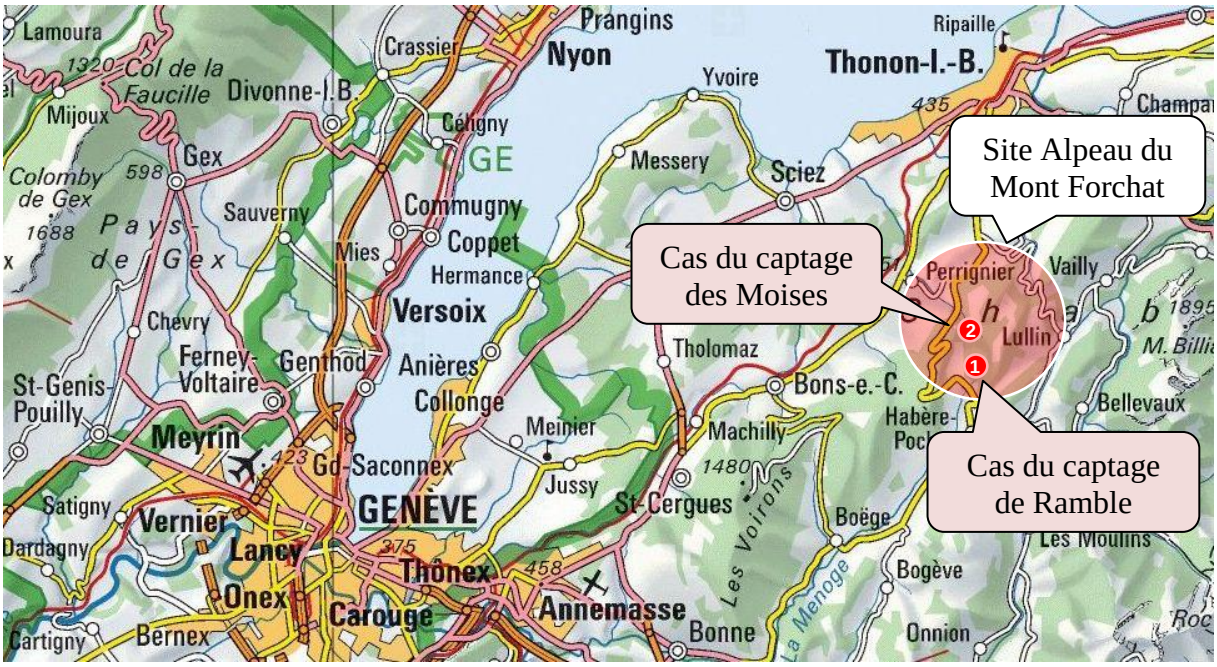


Figure 7 : localisation du site d'étude et des cas (Fond de carte SwissTopo).

Nos cas sont celui du captage de Ramble, géré en régie directe par la commune d'Habère-Poche et celui des Moises exploité par le SIEM. Le premier nous apparaît plus représentatif de ce qui se retrouve ailleurs en Haute-Savoie, voire en France. Par contre, de l'avis de nos partenaires de l'ONF, le second semble plus propice à la conclusion de contrats. Dès lors le cas du captage des Moises pourrait répondre à l'interrogation de notre mandat de recherche quant à la manière d'élaborer une contractualisation. Toutefois, si un contrat peut se conclure dans un cas et pas dans l'autre, ceci doit aussi être expliqué.

Une étude de terrain s'impose pour observer concrètement comment les acteurs interagissent lors de rivalités d'usages. Il importe dans chacun de nos cas d'observer une telle incompatibilité entre des usages forestiers et des usages de l'eau. En conséquence, nous avons pris soin, pour chacun des cas de nous assurer de la présence de rivalités attestées. Nous en avons retenu qu'une pour chaque cas. Elles ne sont pas identiques. La première concerne la coupe de bois et la seconde le débardage. Chacune expose donc une rivalité typique qui se retrouve ailleurs sur le territoire français.

Les captages étudiés prélèvent uniquement de l'eau souterraine. Pour notre présentation de la réglementation en vigueur, dans notre première partie, nous n'avons pas pu traiter uniquement un type de captage, excluant les prélèvements dans les eaux de surface (rivières, lacs, etc.). Toutefois, en France *« la plupart des captages (95,3 %) prélèvent de l'eau dans les nappes souterraines. Les eaux d'origine souterraine ne concernent cependant que 67 % des volumes*

d'eau utilisée pour la production d'eau potable » (Davezac et al., 2008, p. 15). En ne choisissant aucun captage d'eau de surface nous excluons donc une part importante de la problématique de la production d'eau potable. Cependant, ne pouvant réaliser que deux études de cas, notre choix se justifie par le fait que nous nous intéressons à la filtration produite par le sol forestier pour l'eau et non la production d'eau potable en général. Certes, les lacs et rivières bénéficient de ce service, mais indirectement. Nous considérerons donc que nos cas sont représentatifs pour notre problématique.

4.2. Contexte local du site de l'étude

Le site d'étude du projet Alpeau se trouve en Haute-Savoie, sur les contreforts du Mont Forchat près de Thonon-les-Bains.

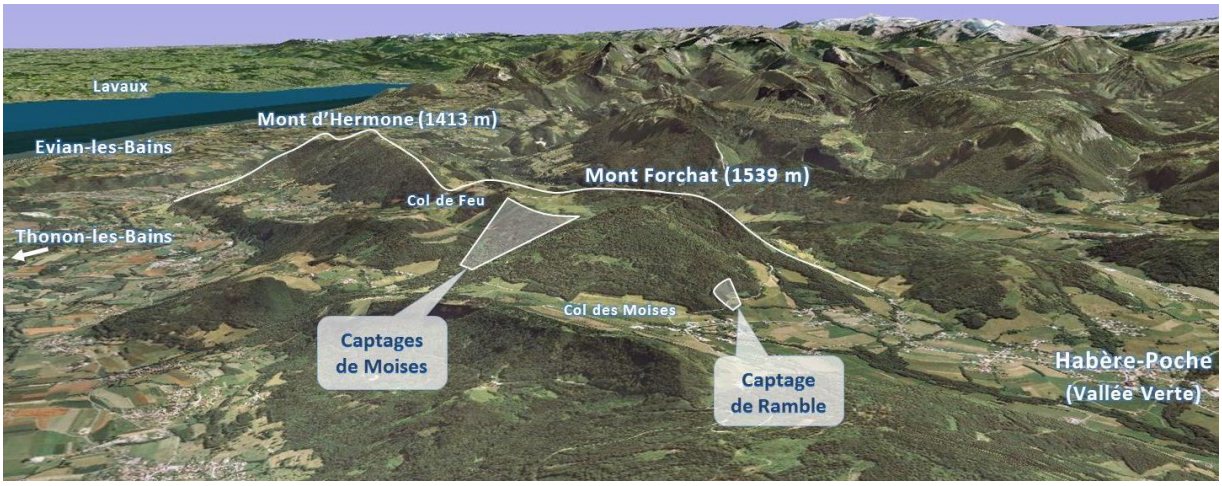


Figure 8 : localisation des deux cas sur le site du Mont Forchat (image GoogleEarth).

Dans cette région du Chablais français se rencontre une exploitation forestière localement intensive et une production d'eau potable. La ressource forêt y est mise sous pression par plusieurs évolutions : la chute des prix du bois, l'internalisation des structures d'exploitation (de l'exploitation à la commercialisation de produits sciés) et l'exploitation de forêts de plus en plus jeunes pour produire des matériaux en bois transformés (lamellé-collé, etc.). De leur côté, les producteurs d'eau sont soumis à des contraintes de qualité de plus en plus élevées pour des volumes en constante augmentation, du fait de l'accroissement démographique. Dès lors, dans un tel contexte, il n'est pas étonnant que des rivalités d'usages émergent ou se renforcent.

Comme nous l'avons vu dans la section 1.3 de notre première partie, la Haute-Savoie dispose de ressources importantes en bois commercialisable. Cette ressource est considérée comme

« abondante » (Observatoire départemental, 2005, p. 20) ce qui n'incite pas à sa préservation et à une exploitation précautionneuse. Ainsi, l'exploitation standard est la coupe à blanc et le débardage tracté au sol se pratique tout au long de l'année sans égard pour la protection des sols. De plus, la forêt privée haut-savoyarde est très morcelée (Observatoire départemental, 2005, p. 21). Du fait de la surface restreinte des parcelles, elles échappent en grande partie à la planification prévue par les instruments de gestion forestière que nous avons présentée en section 1.5.2.3. Pour le propriétaire, sa forêt est un bien privé exclusif laissé à sa liberté absolue. Cependant, consciente de l'importance des enjeux environnementaux, la filière de l'interprofession du bois de Haute-Savoie (FIB74) a élaboré une charte de bonnes pratiques pour l'exploitation forestière. Cet engagement volontaire est juridiquement non contraignant, mais vise néanmoins à *« limiter les conflits dans le cadre des exploitations forestières en renforçant le lien entre tous les acteurs concernés »* (FIB74, 2010). Les principaux acteurs et organisations de la région sont signataires. Si cette charte répond à un besoin réel, son efficacité reste encore à mesurer.

Sur le plan hydrogéologique, la région connaît une structure particulière. *« Le milieu karstique, constituant en majeure partie le potentiel hydrogéologique du Mont Forchat, se révèle être vulnérable »* (SIEM, 2009, p. 16). L'écoulement des eaux souterraines y est rapide, faisant craindre des pollutions bactériennes. La culture mono-spécifique de l'épicéa en futaie régulière limite l'activité biologique dans le sol forestier. Ceci s'explique par la faible quantité de lumière qui arrive au sol durant l'année[121] et par l'acidification des sols dont découle une lente décomposition de la matière et une saturation des sols. On considère que l'écoservice d'épuration et de filtration des eaux par le sol forestier est plus pauvre dans les peuplements de résineux que dans les forêts de feuillus (Hegg et al., 2006, p. 20). La faiblesse de cette prestation *« active »* de la forêt, ne limite toutefois pas son *« influence passive »* (Hegg et al., 2006, p. 19). Elle conserve un rôle protecteur du fait de la limitation des activités humaines qui s'y déroulent, comparativement aux terrains agricoles ou aux zones construites.

Ces éléments énoncés en vrac nous renvoient vers les autres recherches en cours dans le projet Alpeau (Babic, 2011; Scherrer, 2011; Thueler, 2010). Par cet aperçu, nous voulons uniquement relever la vulnérabilité de l'équilibre actuel face aux pressions qui se renforcent. Toutefois, la proximité du lac Léman offre une alternative possible si l'eau venait à manquer

---

[121] Contrairement aux mélèzes, les épicéas ne perdent pas leurs aiguilles en hiver.

ou sa qualité à s'altérer. Cependant, les moyens nécessaires au pompage et au traitement limitent le recours à cette Ressource. Actuellement, seul le SIEM peut s'y alimenter. Notons encore que les Ressources en eau disponibles autour du Mont Forchat ne sont pas toutes exploitées (voir figure 9). Dans les années 1950, davantage de sources étaient captées, avant que les services sanitaires de la DDASS ne recommandent aux communes de les abandonner pour se concentrer sur celles dont les débits et la qualité permettaient de répondre aux mieux aux besoins locaux. Il existe donc de nombreux captages abandonnés qui pourraient être remis en service. Le problème que nous traitons est donc davantage celui de la qualité que celui de la quantité.

Figure 9 : représentation des sources captées (en bleu, avec leur périmètre immédiat en rouge) et non captées (en vert) du périmètre prévu du parc naturel hydrologique (Bovet 2003 , fond de carte SED74).

Avant de nous lancer dans la présentation de nos études de cas, deux distinctions doivent être établies. Premièrement, nous avons jusqu'ici parlé de « rivalités d'usages ». Ce terme renvoie à une incompatibilité entre deux pratiques en lien avec une Ressource. Toutefois cette terminologie ne désigne aucun niveau de conflictualité. Une rivalité d'usages peut parfaitement être discutée paisiblement afin de trouver une solution qui permette d'éviter qu'elle ne se reproduise. Cependant, comme ceci implique un changement des usages d'au

moins un des acteurs, il est fréquent que ce dernier s'y oppose. Deuxième distinction : dans notre approche, il est nécessaire de comprendre comment les acteurs interagissent lorsqu'une rivalité d'usages apparaît. Si elle porte à conséquences (par exemple une dégradation de la qualité de l'eau potable), alors on parle d' « accident ». Inversement, on utilise le terme d' « incident » lorsqu'il n'y a pas de conséquence perçue par les acteurs. Nos cas traitent d'un incident à Ramble et d'un accident aux Moises.

5. Cas du captage de Ramble

5.1. Localisation de la commune d'Habère-Poche

La commune d'Habère-Poche est située au sommet de la Vallée Verte à une altitude de 945 mètres (entre 850 et 1560 m). Plusieurs cols permettent de relier les rives du Léman (Thonon à 23 km) et le Genevois (Annemasse à 25 km). Cette commune du Chablais s'étire sur une superficie de 1196 hectares et se compose de 25 hameaux, dont celui de Ramble dont il sera ici question. En 2007, elle comptait 1'150 habitants, les Dhabérans, contre 500 dans les années 1960. Cet accroissement de la population engendre des besoins en équipement (réseau d'eau, assainissement, école, etc.). Commune agricole, Habère-Poche est devenue une petite station touristique été-hiver où sont situés plusieurs hôtels et colonies de vacances. Cependant aujourd'hui, la majorité de la population active travaille à l'extérieur de la commune dans les centres urbains. Habère-Poche s'est aussi fait connaitre par son festival de musiques actuelles - le *Rock'n Poche* - qui fêtera ses 20 ans en 2011.

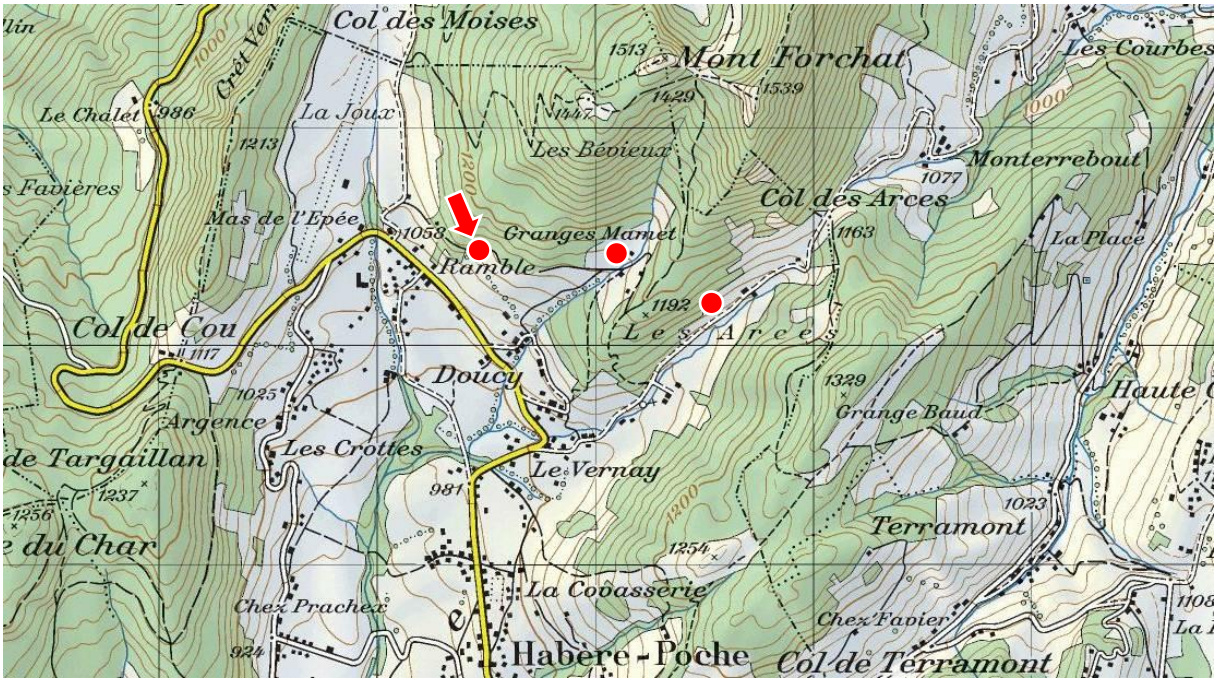


Figure 10 : localisation de la commune d'Habère-Poche et de ses captages (Fond de carte SwissTopo).

5.2. Les captages d'Habère-Poche

Quatre captages communaux sont exploités en régie par la commune d'Habère-Poche : captages des Granges Meynent, des Granges Mamet, des Arces et celui de Ramble. Ce réseau, créé dans les années 1930, permet de *« couvrir largement les besoins moyens de la commune.*

En revanche des risques de pénurie existent dans une situation de fréquentation de pointe » (RDA, 2008, p. 9). Le principal problème relevé par la DDASS (actuelle ARS) concerne la qualité des infrastructures. Les analyses régulières montrent une grande vulnérabilité de plusieurs captages par rapport aux contaminations bactériennes.

Une DUP, arrêtée par le préfet le 18 novembre 1988, prévoit à son article 5 une série de prescriptions communes à tous les captages et régule donc les activités sur leurs périmètres de protection.

5.3. Le captage de Ramble et son périmètre immédiat

Le captage de Ramble est un petit captage situé sur un replat en aval des pentes boisées du Mont Forchat. Les ouvrages ne sont pas repérés avec précision sur le terrain, mais il s'agit de drains enfouis entre 1 et 7 mètres de profondeur dans un talus morainique sous un pâturage. En fait, cet ensemble de drain, réservoir et chambre comprend quatre captages (Rampnoux, 1983, p. 3).

Il est à noter que *« du fait de la nature karstique de l'aquifère, des pollutions lointaines peuvent se produire, mais la nature boisée du Crêt Pujin minimise largement ce type de contamination »* (Rampnoux, 1983, p. 3). Le rôle protecteur de la forêt pour ce captage est donc important. Sans elle, il serait vulnérable. Le rapport de l'hydrogéologue en vue de la mise ne place des périmètres de protection fait état d'une *« filtration extrêmement médiocre »* (Rampnoux, 1983, p. 1) ainsi que de la *« faible minéralisation des eaux »* (Rampnoux, 1983, p. 2) d'une circulation rapide dans les canalisations naturelles dans les couches calcaire et de gypse. Les risques concernent surtout des *« pollutions locales liées à l'activité agricole sur les prairies amont où se trouvent les drains »* (Rampnoux, 1983, p. 4). Pour prévenir ce type d'atteinte, il est prévu par l'article 5, chiffre 1 de la DUP que le pâturage soit acquis, clôturé hermétiquement et que tout activité y soit interdite. Seul est autorisé le nettoyage régulier du champ par fauchage. A ce jour, ce champ n'est pas clôturé, ou très partiellement par un simple fil de fer (voir photos de la figure 12).

A ce risque naturel s'ajoute celui lié à la vétusté des infrastructures. En 1983, leur état n'était pas satisfaisant et la DUP de 1988 imposait leur rénovation (DUP,1988, art. 5, lettre B, chiffre 3). D'après les renseignements obtenus, ces travaux n'ont pas été effectués. Or, selon les

données publiées par le Ministère de la santé[122], sur 27 résultats d'analyse de qualité d'eau de ce captage entre mars 2001 et décembre 2009, 11 analyses (40%) ont mis à jour une non-conformité et 13 (48%) un non-respect des références indicatives. Tous les dépassements concernaient des contaminations bactériennes. Cette vulnérabilité est connue des autorités communales (Commune d'Habère-Poche, 2006; Rampnoux, 1983; RDA, 2008). Pour y répondre, la commune a évoqué l'idée de reprendre un système de traitement (goutte à goutte de chlore) installé sur un autre captage dont ils ne font plus usage depuis l'installation d'un système de traitement par ultraviolets. Toutefois, lors de notre étude de terrain, nous avons pu constater qu'aucun système de traitement n'était installé. L'eau non traitée, parfois d'une qualité inférieure aux exigences, est donc directement distribuée au hameau de Ramble ainsi qu'à l'hôtel « Le Chardet » et à la colonie de vacances (aujourd'hui fermée).

5.4. La régulation des usages prévue en périmètre rapproché

Le périmètre de protection rapprochée du captage de Ramble s'étend sur le flanc boisé du Mont Forchat, jusqu'à une altitude de 1200 m. Sur la figure 11, il est représenté en bleu, la zone entourée de rouge désignant le périmètre immédiat et celle en jaune le périmètre éloigné.

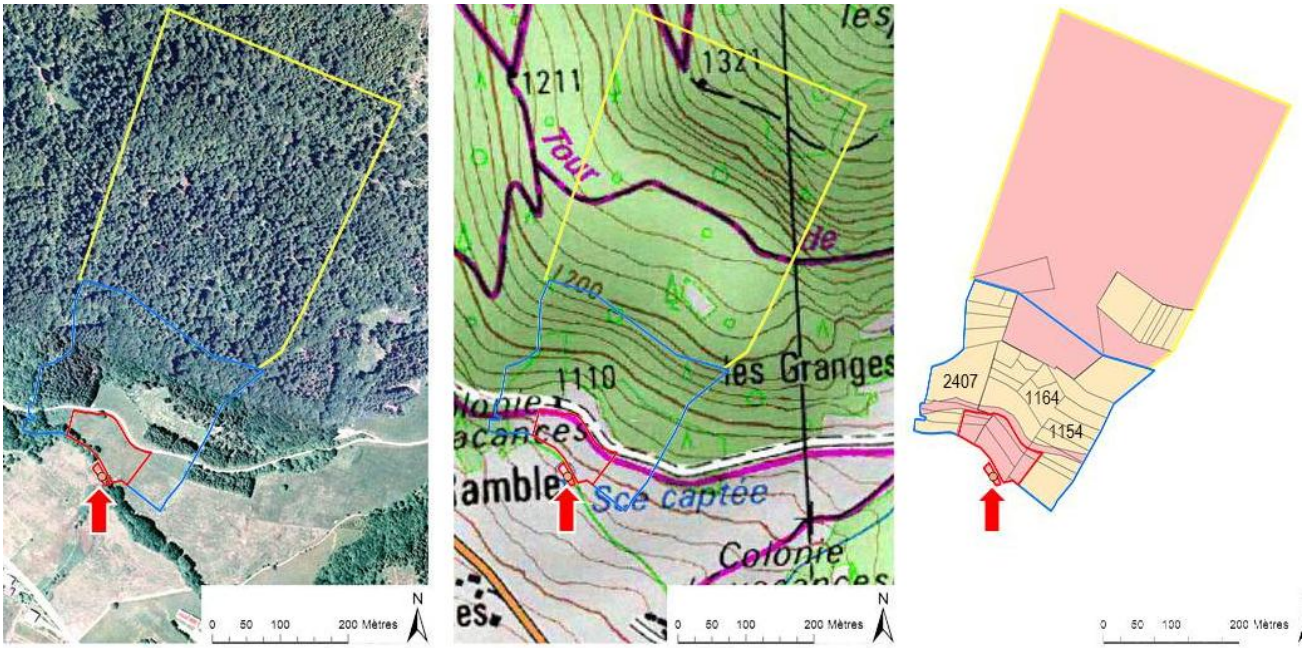


Figure 11 : ortho-photo, carte IGN 1 : 25'000 et parcellaire des périmètres de protection du captage de Ramble. (Périmètres : en rouge le périmètre immédiat, en bleu le rapproché et en jaune l'éloigné. Parcelles : en rose les parcelles publiques ; en orange les parcelles privées).

[122] http://orobnat.sante.gouv.fr.

L'article 5 de la DUP de 1988 prévoit une série d'interdictions strictes concernant : les nouvelles constructions et les terrassements ; les épandages et stockages au sol ; le dépôt d'ordures ; les tirs de mines ; les abreuvoirs et parcs à bestiaux ainsi que l'utilisation *« à haute dose d'engrais chimiques, pesticides et herbicides »*. Une seule prescription concerne les usages forestiers : y est interdit de manière générale *« le déboisement à blanc »*. Le préfet a pris soin de préciser entre parenthèses le mode d'exploitation autorisé : *« (l'exploitation du bois se fera par laies parallèles successives avec reboisement immédiat). »* (DUP,1988, art. 5, lettre B, chiffre 2). Cela signifie donc que l'exploitation forestière n'est pas soumise à un jardinage (exploitation dite pied à pied), mais à une *précaution* dans l'étendue des coupes (sous-entendues à blanc) qui sont par ailleurs interdites par principe. Derrière l'incohérence technique, l'esprit est celui de veiller à réduire au maximum les atteintes des coupes de bois en amont du captage. Des activités *« généralement toléré[e]s »* sont aussi précisées (DUP,1988, art. 5, lettre B, chiffre 2), sans aucune mention de l'exploitation forestière. L'exploitation forestière en périmètre rapproché ne peut donc pas être considérée ici comme tolérée.

5.5. L'incident survenu et documenté

En juin 2009[123], une coupe à blanc de 6300 m^2 a été réalisée sur l'ensemble de la parcelle privée no 2407 (voir figures 11 et 12), en plein périmètre de protection rapprochée. Dans les années qui précèdent[124], deux autres parcelles privées ont été totalement exploitées dans le périmètre rapproché ; la 1164 et la 1154. D'autre part, deux ans après la coupe nous n'avons constaté aucun reboisement « immédiat » de la part du propriétaire. Les trois coupes enfreignent les prescriptions de la DUP et pourraient avoir eu des conséquences sanitaires. En effet, bien qu'il ne soit pas possible pour nous d'établir une corrélation, nous relevons une contamination bactérienne des eaux du captage de Ramble le 16 juin, juste après une période de fortes précipitations. Cette contamination ne se retrouve pas sur les autres captages de la commune, ce qui pourrait illustrer un lien de cause à effet.

Du point de vue de l'urbanisme, la forêt concernée fait partie d'un EBC, inscrit au PLU. La commune attribue à cette forêt un rôle protecteur pour la stabilité des sols, la protection des infrastructures et des habitations. Comme nous l'avons vu, en EBC les coupes d'un seul

---

[123] La date exacte nous est inconnue.
[124] Ici encore, nous avons retrouvé les propriétaires, mais pas la date des coupes.

tenant enlevant plus de la moitié des arbres, nécessitent une autorisation à partir d'un seuil défini par arrêté préfectoral (voir section 1.5.2.4). Actuellement ce seuil est de 5000 m^2, cependant jusqu'au 12 février 2011 il était fixé à 10'000 m^2 (1 hectare). Au sens de l'urbanisme, la coupe de 6300m^2 sur la parcelle 2407 était donc permise sans autorisation du maire. Néanmoins, cette donnée aurait dû être vérifiée par les services communaux pour garantir le respect du PLU. Cette surveillance n'a pas été effectuée, constituant un déficit de mise en œuvre.

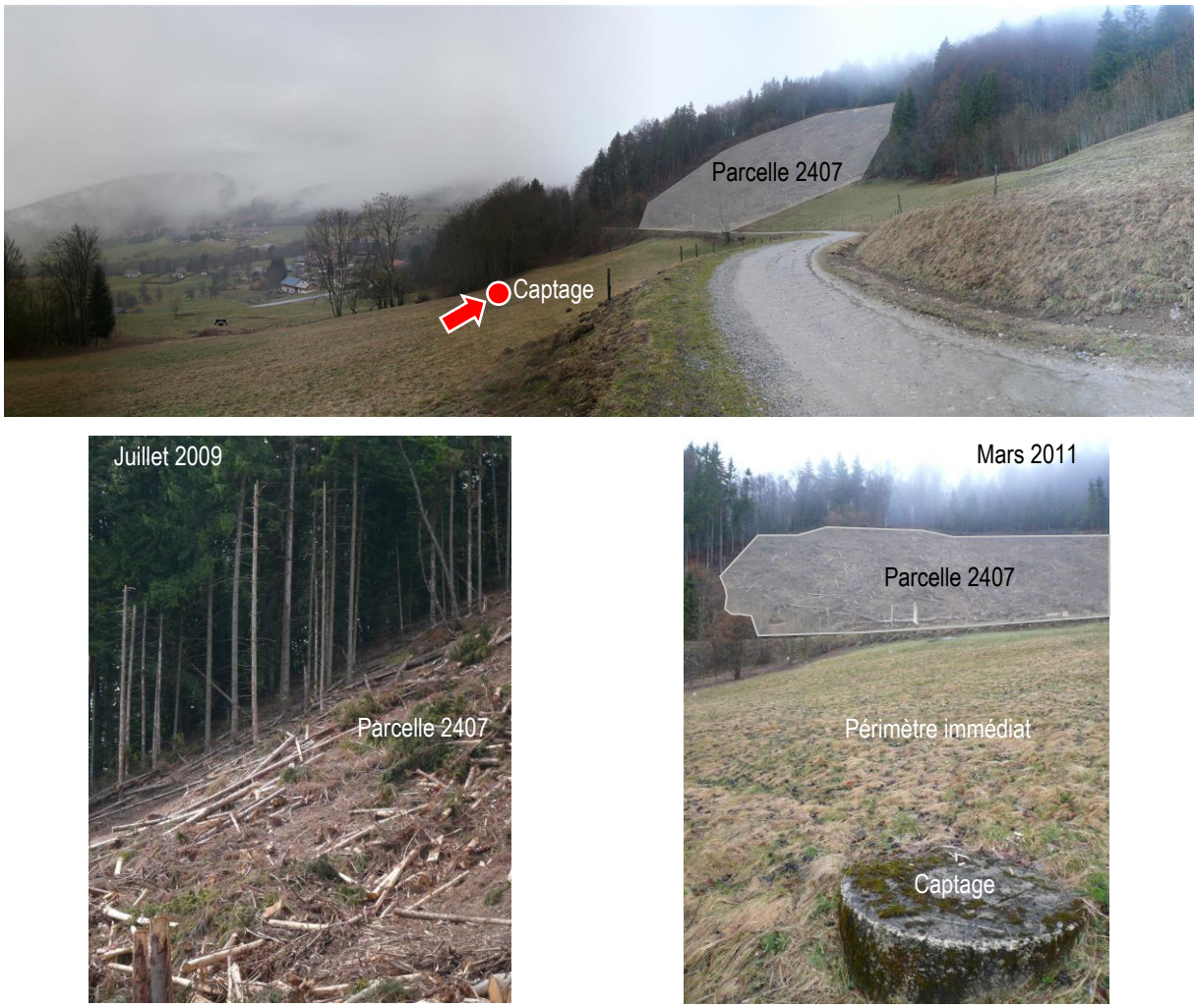


Figure 12 : photos du captage de Ramble et de la coupe en amont.

Au cours de nos entretiens, il est apparu que personne n'a été informé de ce chantier forestier, ni par le propriétaire, ni par l'exploitant, mais que tous les acteurs, à part l'ARS, l'ont observé (maire, ONF, DDT). En effet, la parcelle est positionnée face à la vallée, en amont du hameau de Ramble. Tous les usagers de la route départementale D12 remontant la Vallée Verte en direction de Thonon lui font face au long de plusieurs kilomètres.

5.6. Les résultats de la recherche : réactions et jeux des acteurs locaux

Maintenant les faits exposés, nous nous intéressons aux interactions entre les acteurs et à leur perception de cet incident. Avant d'exposer ces résultats, nous expliquons la méthode utilisée.

Les données que nous présentons ci-après ont été collectées au cours d'entretiens avec les acteurs. Compte tenu de la complexité du sujet et des multiples influences transverses, nous avons exclu l'utilisation d'une méthode quantitative. Après une disgrâce, les approches qualitatives trouvent un nouveau souffle dans la recherche académique (Bennett & Elman, 2006), en particulier pour la comparaison de peu de cas complexes (small N comparison) et l'extraction de variables explicatives (process tracing). Pour collecter des données qui puissent être pertinentes, nous avons réalisé des entretiens semi-directifs. Il s'agit d'une discussion structurée autour de questions prédéfinies qui sont posées de manière systématique à tous les interlocuteurs. Une fois les entretiens compilés, le chercheur peut aisément identifier des convergences (ou des divergences), tout en les pondérant selon la qualité de l'information.

Concrètement, sur le site du Mont Forchat, nous avons commencé par effectuer sept entretiens exploratoires avec des spécialistes et experts locaux que nous savons ne pas être impliqués dans nos cas. Cette première phase a été complétée par plusieurs visites de terrain. Ensuite, nous avons procédé à la collecte de données en soumettant dix acteurs de nos cas à des entretiens semi-directifs. Chaque interview dure en moyenne une heure et demie. Pour un maximum de représentativité, nous avons pris soin d'équilibrer les acteurs de l'eau et ceux de la forêt. Nous avons aussi systématiquement cherché à rencontrer les personnes qui ont été directement confrontées à la situation décrite. Pour chaque cas, nous avons réalisé quatre entretiens localement et partagé les données obtenues auprès des administrations départementale et régionale (DDT et ARS). Nous avons donc 6 entretiens par site pour un total de 10 interviews (4+2 et 4+2). Nous jugeons la qualité des données très satisfaisantes du fait des nombreux recoupements entre les données obtenues, les unes corroborant les autres.

Maintenant, nous tentons de présenter une synthèse de nos données. Dans cette présentation, nous ne cherchons pas à dénoncer, mais bien à identifier le ou les éléments explicatifs pour les discuter en fin de cette section. Si ces résultats ne concernent pas seulement le cas, mais sont généralisables, alors nous les traitons plus loin dans le document (section 7). Ceci nous permet de compléter le tableau avec notre seconde série de résultats du site des Moises. Pour le lecteur, nous mentionnons chaque renvoi précisément. Pour répondre aux attentes du projet

Alpeau, nous nous efforçons, lorsque des éléments pertinents se présentent de mettre en avant leur influence sur les potentiels et limites des contrats.

Voici la situation telle que nous l'avons rencontrée sur le cas du captage de Ramble :

Le propriétaire de la parcelle 2407 nous a dit savoir qu'un captage se trouve à l'aval de son terrain, mais n'avoir jamais été informé de la servitude grevant sa parcelle, ni d'aucune limitation de ses droits d'usage sur son bien-fonds. Or, en 1988, lors de la promulgation de la DUP et de l'enquête publique qui précède, ce propriétaire aurait dû être informé (code de la santé publique, art. R.1321-12). D'autre part, une particularité de cette DUP est de prévoir sur le terrain une matérialisation du périmètre de protection rapprochée « *par des bornes portant la mention « service des eaux », posées à la diligence et aux frais de la commune* » (DUP,1988, art. 6). D'après nos observations[125], ce bornage n'a pas été mis en œuvre jusqu'à ce jour. Ce propriétaire a cru agir de son bon droit en faisant exploiter la forêt qu'il a lui-même plantée en 1953 et entretenue depuis. D'autre part, de cette coupe jusqu'à notre rencontre, personne ne lui a parlé de l'existence d'une DUP le concernant. Ceci illustre l'absence de contrôle que nous ont décrite tous les acteurs rencontrés. Ce qui ressort du témoignage de ce propriétaire est le manque d'informations quant aux servitudes qui grèvent les biens-fonds. Dans notre discussion, nous exposons cette problématique, son évolution et quelques pistes (section 7.3).

La commune d'Habère-Poche dispose de deux employés de la voirie qui se chargent, entre autre, de l'entretien des captages, du traitement de l'eau et des réparations. Ils se satisfont de la situation actuelle, compte tenu des moyens à leur disposition. Leurs priorités sont ailleurs car l'eau potable distribuée par la commune n'est, semble-t-il[126], pas perçue comme un problème par la population. De son côté, le maire constate que les règles prévues par le code de la santé ne sont ni appliquées, ni contrôlées sur sa commune. D'après lui, l'ARS et l'ONF sont responsables de ces questions d'eau potable et de forêt ; sa responsabilité se limitant à vérifier la clôture du périmètre immédiat. Or, comme le rappelle la circulaire du 2 janvier 1997, ici la responsabilité du maire de la commune d'implantation du captage est engagée

---

[125] Un bornage en forêt peut s'avérer difficile à percevoir, bien que dans ce cas sa visibilité soit justement sa raison d'être.

[126] Il s'agit ici d'une supposition, sur la base de nos entretiens, mais il ne nous a pas été possible de documenter l'avis de la population.

(Ministère en charge de la santé, 1997)[127]. Nous retenons ici l'absence de perception d'un problème publique pour lequel une intervention pourrait être nécessaire. Nous reprendrons ce thème dans notre discussion (section 7.1)

Par ailleurs, nous relevons que les ressources à dispositions de la commune ne lui permettent pas d'envisager d'être une partie payeuse d'un contrat la liant à des propriétaires forestiers. Pour que des contrats régulant l'interdépendance eau-forêt apparaissent, il est nécessaire de trouver un financement extérieur à la commune.

L'exploitant forestier a été mandaté par le propriétaire. Son rôle est donc minime. Toutefois de manière plus générale, il est fréquent que les exploitants jouent un rôle actifs. Nous en discutons plus loin (section 9.2.2) dans l'analyse des régimes institutionnels en troisième partie de ce document.

Les autorités régulatrices sont, dans le cas de cette forêt privée, la DDT et l'ARS. Puisque le seuil de coupe en EBC a été respecté, il n'y avait pas de raison pour que la DDT se manifeste. Par contre, il paraît surprenant que l'ARS, en charge des questions sanitaires, n'intervienne pas compte tenu du fait qu'elle est au courant du non-respect répété des normes de qualité au captage de Ramble, tel que décrit plus haut. L'ARS nous a confirmé que la réglementation prévue par le code de la santé publique n'était que partiellement appliquée en forêt et pas contrôlée. L'ARS perçoit son rôle davantage comme une veille/vigilance sanitaire que comme une police sanitaire et renvoie les cas d'infraction constatées aux collectivités concernées. Ceci explique que l'ARS (ou la DDASS auparavant) n'ait jamais dressé de procès-verbal en rapport avec l'exploitation forestière en Haute-Savoie[128]. L'ARS limite son action à la réponse curative, excluant la sanction même préventive. Dans le cas de Ramble, il est intéressant de remarquer que le maire renvoie la balle à l'administration qui la renvoie à son tour au maire. Selon les informations reçues, cette situation n'est pas spécifique à Habère-Poche, mais peut être généralisée. Il en découle un déficit de mise en œuvre que nous discuterons en fin de cette partie (section 7.2) et dans la suivante.

Suite à la loi Pisani de 1963, le CRPF et l'ONF ont été créés pour accompagner la gestion des forêts privées et publiques. Contrairement au CRPF, les agents de l'ONF ont le pouvoir de

---

[127] Ce point est traité sous plusieurs angles dans notre section 2.3.
[128] Par contre, des sanctions ont été prononcées dans le domaine agricole.

constater des infractions au code de la santé publique (code de la santé publique, art. L.1324-1 à 4)[129]. Dès lors, le reflexe du maire de renvoyer ce qui traite de l'eau en forêt à l'ONF apparaît fondé, même en forêt privée. Par contre, lorsqu'on interroge des agents de l'ONF, ce pouvoir leur est inconnu. D'autre part, le CRPF a jugé que son rôle ne justifiait pas son intervention. Toutefois, pour autant qu'il soit informé à temps, le CRPF pourrait, par précaution, transmettre une information au propriétaire, au maire ou à l'exploitant.

Il se dégage des entretiens que nous avons réalisés une méconnaissance généralisée de la réglementation et en conséquence son application partielle. Cette observation est reconnue par les acteurs eux-mêmes, qui tous nous ont dit que la réglementation et les régulations prévues souffrent de déficits de mise en œuvre. Chacun compte donc sur l'autre pour faire appliquer, si le besoin apparaît, les contraintes prévues. La plupart se rendent compte que cette situation pourrait mener à un accident et pensent qu'un correctif serait nécessaire. Parmi les acteurs rencontrés qui reconnaissent l'existence d'un problème, la totalité ont pointé l'objectif d'une atténuation des atteintes de l'exploitation forestière. Cependant, ces mêmes personnes ne font pas confiance dans la capacité prescriptive de la réglementation et des régulations existantes. Les uns souhaiteraient une modification de la réglementation et les autres une alternative (campagne d'information, achat de terrain, etc.) sans qu'il soit possible de déterminer un consensus. Notons encore que seule la moitié des acteurs rencontrés durant notre étude de cas à Ramble envisagent qu'un paiement puisse modifier les pratiques. Ceci limite grandement la possibilité de conclure des arrangements contractuels sur une base volontaire.

[129] Lire notre section 2.3.6.

6. Cas du captage des Moises

6.1. Localisation de la commune de Draillant

Draillant est une petite commune de Haute-Savoie située sur les coteaux sud du lac Léman en-dessus de Thonon-les-Bains. Elle s'étend sur 1041 hectares à une altitude comprise entre 625 m au chef-lieu et 1513 m au col de l'Encrenaz.

Depuis de nombreuses années, la commune de Draillant collabore avec ses voisines. De 1974 à 2001, Draillant s'est associée à Perrignier[130]. Par la suite, Draillant et six autres communes se sont liées dans le Syndicat du Pays de la Côte et du Redon (SIPACOR) devenu le 1er janvier 2004 la Communauté de Communes des Collines du Léman (CCCL). Cet EPCI regroupe une population de plus de 10'000 habitants (dont 671 habitants pour Draillant en 2008). La communauté de communes connaît une forte augmentation de sa population et le développement de zones résidentielles péri-urbaines. La CCCL gère certains services publics comme le traitement des déchets, l'assainissement, la crèche intercommunale, le centre de loisirs, etc., mais pas la distribution de l'eau potable.

[130] En vertu de la loi du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes, Draillant et Perrignier ont procédé à une fusion-association (ou fusion complexe) qui crée une nouvelle entité sans supprimer les deux communes de base (par opposition à la fusion simple).

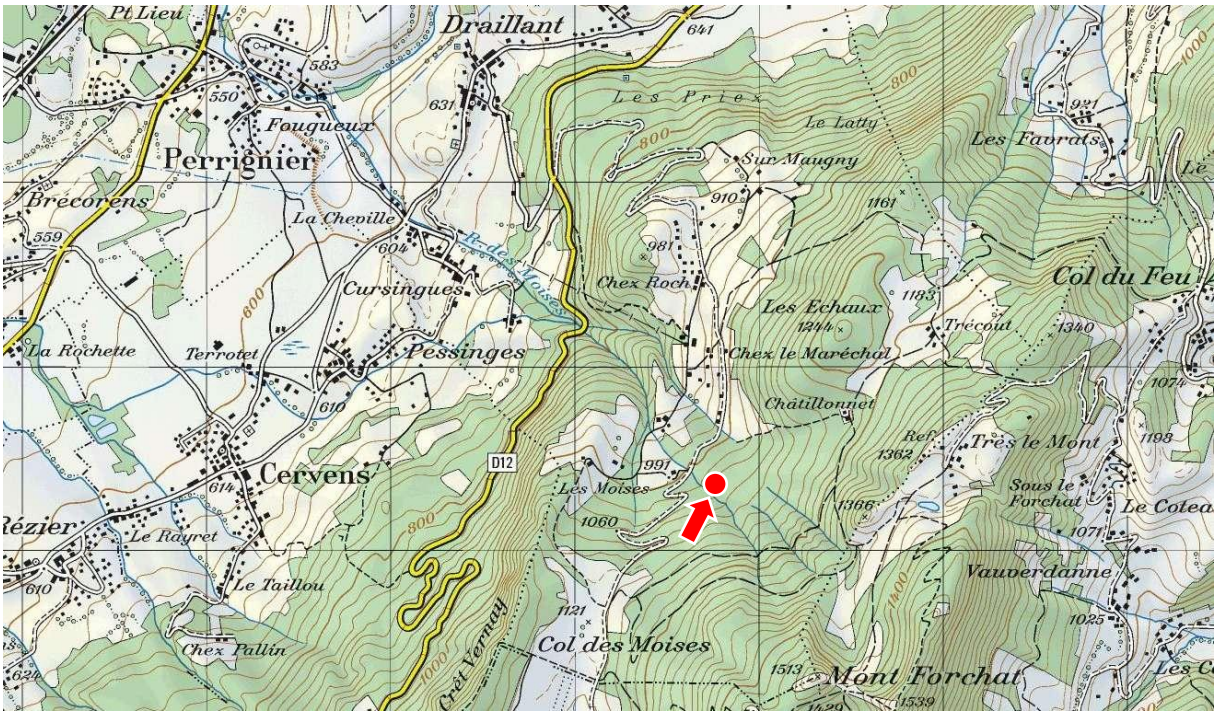


Figure 13 : localisation des communes de Draillant et Perrignier et du captage des Moises (Fond de carte SwissTopo).

6.2. Le syndicat intercommunal des eaux des Moises

Le Syndicat intercommunal des eaux des Moises (SIEM) a été créé le 12 août 1949, à l'initiative de 8 communes : Allinges, Douvaine, Draillant, Excenevex, Messery, Perrignier, Sciez et Yvoire. Par la suite, sept autres communes ont rejoint le SIEM : Cervens, Chens-sur-Léman, Nernier, Massongy, Margencel, Orcier et Armoy. Actuellement, le SIEM gère en régie directe le captage, l'adduction, le traitement et la distribution de l'eau potable pour 15 communes. En 2009, Le SIEM approvisionne plus de 13'000 abonnés, soit entre 26'000 et 35'000 consommateurs selon la saison touristique (SIEM, 2009, p. 3 -6). Les prévisions prévoient que le nombre de consommateurs atteigne en 2019 entre 42'300 et 47'100 personnes et en 2029 entre 49'600 et 60'200 (Commune d'Allinges, 2009, p. 10).

A son origine, le SIEM se limitait à la production et au transport de l'eau, depuis les sources « des Moises », qui lui ont donné son nom, jusque dans les communes adhérentes, ces dernières assurant la distribution ainsi que la construction des réseaux (SIEM, 2009, p. 3). Les missions du syndicat ont donc évolué et ses prélèvements se sont diversifiés. Le SIEM dispose aujourd'hui de 11 sources, deux pompages en nappe et un pompage dans le lac

Léman[131]. En 2008, plus de 2 millions de m^3 d'eau ont été distribués par 470[132] kilomètres de canalisations (SIEM, 2009, p. 3-6).

Pour accomplir ses tâches, le SIEM dispose de 15 techniciens (étude de projets, maintenance des installations de production et de distribution, relevé des compteurs d'eau, suivi de la qualité, surveillance des sites, sensibilisation du public, etc.) et de 7 agents administratifs (secrétariat, gestion du personnel, contentieux, comptabilité, facturation et recouvrement, etc.). Cette équipe dispose d'un équipement technique performant (véhicules, machines de chantier, pompes, etc.) et d'une infrastructure moderne (bâtiment administratif de Perrignier, installations de pompage et de traitement, réservoirs et réseau maillé, etc.). Son chiffre d'affaire annuel atteint près de 7 millions d'euros. Cette situation est tout à fait particulière en Haute-Savoie. Mise à part quelques services de l'eau d'agglomération, il n'existe pas d'autre structure intercommunale aussi bien dotée. Les ressources d'action du SIEM (juridique, monétaire, humaine, cognitive, interactive, patrimoniale, etc.[133]) sont donc bien plus développées que celles dont disposent d'autres communes, comme celle d'Habère-Poche présentée plus haut.

6.3. Le captage des Moises

Les sources des Moises se trouvent sur la commune de Draillant à l'altitude de 1000 m. Il s'agit de la principale ressource du SIEM, avec 47% de la production totale en 2008 (SIEM, 2009, p. 7)[134]. Elle alimente les communes de Cervens et Draillant. Le surplus de production complète l'alimentation de l'ensemble du réseau et le remplissage de deux réservoirs situés juste en dessous des installations de captage.

Le captage des Moises est constitué de 3 ouvrages à proximité les uns des autres. Dans la suite de ce texte, nous les assimilons et nous parlons du captage des Moises, au singulier, comme il est coutume. Le captage est situé à l'endroit où, depuis les années 1930, les habitants de la région prélèvent l'eau des sources du ruisseau des Moises. La qualité de cette eau est excellente. Elle est issue d'une structure géologique particulière qui mêle un grand

---

[131] Il est à noter qu'une nouvelle station de pompage dans le lac Léman est actuellement en construction.
[132] Le site Internet du SIEM annonce 530km de canalisations (réseau et branchements individuels).
[133] La palette des ressources d'action à disposition des acteurs pour influencer les jeux substantiels et institutionnels des acteurs est décrite avec précision dans le manuel d'analyse de politiques publiques de Knoepfel, Larrue et Varone (Knoepfel et al., 2006, p. 68-98).
[134] Le site Internet du SIEM indique une valeur de 35% pour 2010 (http://www.eaux-moises.com/11-sources-en-cours-d-exploitation.html).

réservoir aquifère dans les calcaires du Mont Forchat, des gypses perméables fortement minéralisateurs et une moraine de fond déposée contre les flancs[135]. D'autre part, le captage bénéficie d'une protection forestière, puisque l'ensemble du périmètre de protection rapprochée est boisé (voir figure 14).

Les périmètres de protection sont définis par la DUP du 9 septembre 1997, qui remplace celle du 27 septembre 1985, suite à l'avis hydrogéologique du 20 janvier 1994. Cette DUP concerne la dérivation des eaux des Moises ainsi qu'un pompage situé sur la commune de Perrignier. Bien qu'un seul arrêté fixe les conditions pour les deux prélèvements, le texte prend soin de distinguer les prescriptions applicables à l'un et à l'autre. Nous ne nous intéressons ici qu'au captage des Moises.

Deux périmètres immédiats, propriétés du SIEM, sont définis pour les trois captages (voir figure 14). Ils sont partiellement déboisés, laissant apparaître deux clairières dans la forêt. Seule la partie déboisée des périmètres immédiats est clôturée. Cependant, les périmètres immédiats s'étendent au-delà des clairières, sous le couvert forestier. Leur périmètre exact est matérialisé par des poteaux blancs et des panneaux interdisant l'entrée. Le SIEM dispose d'une dérogation qui lui permet de ne pas clôturer ni déboiser la totalité de ses périmètres immédiats. Toute activité, hormis le fauchage bisannuel, y est interdite (DUP. 1997, art.8).

Un chemin sur la parcelle privée du SIEM permet d'accéder aux captages pour leur entretien. En bordure de ce chemin ont été mis en service en 2005 deux réservoirs destinés à mieux utiliser le trop-plein des captages et à garantir la défense incendie du hameau de Sur Le Mont (SIEM, 2009, p. 9). Ce chemin a une grande importance dans les observations que nous discutons plus loin, car son statut exclusif est contesté par les pratiques locales.

6.4. La régulation prévue en périmètre de protection rapprochée

Le périmètre de protection rapprochée commun aux deux périmètres immédiats couvre tout le flanc des Moises, de la route départementale D246 (en-dessous des captages) à la crête entre le Crêt Pujin et le Très la Paraz. Au-delà de cette limite se poursuit le périmètre éloigné qui s'étire jusqu'à la crête du Mont Forchat, par–delà les pâturages de Très le Mont (Voir figure 14).

---

[135] L'hydrogéologie complexe de la région est l'objet d'un projet de « parc naturel hydrologique » (PNH) (de Marsily, 2001; 2002). Nous renvoyons les lecteurs intéressés par un regard expert vers l'étude de Bertrand Deville (Deville, 2011).

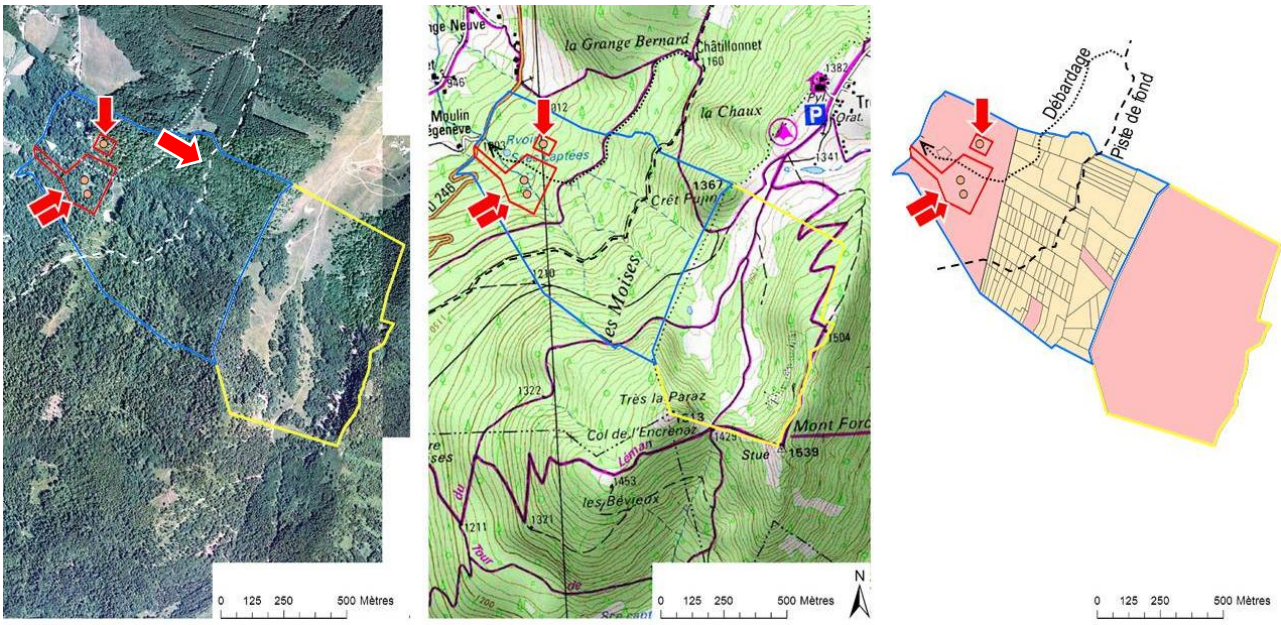


Figure 14 : ortho-photo, carte IGN 1:25'000 et parcellaire des périmètres de protection du captage des Moises. (Périmètres : en rouge le périmètre immédiat, en bleu le rapproché et en jaune l'éloigné. Parcelles : en rose les parcelles publiques ; en orange les parcelles privées).

L'article 8 de la DUP de 1997 prévoit une liste d'interdictions générales (excavations et terrassements, stockages et épandages au sol, le dépôt d'ordures, le rejet d'eaux usées, le pâturage intensif avec abreuvoirs, etc.) et quatre prescriptions complémentaires. Les deux dernières[136] concernent directement l'exploitation forestière : la circulation de véhicules à moteur et le déboisement à blanc sont interdits. Toutefois, il est précisé que les engins forestiers peuvent être autorisés par arrêté municipal et que l'exploitation de la forêt se fera par « laies successives avec reboisement immédiat ». Ces précisions visent à permettre l'exploitation forestière « malgré » l'interdiction de principe. Cependant, comme à Ramble, nous relevons ici une incohérence du fait de l'absence d'un seuil maximal exprimé en surface et en volume. En d'autres termes, il manque ici une définition précise de l'objet de l'interdiction.

Cette DUP peut néanmoins être qualifiée de moderne en comparaison de celle du captage de Ramble. Les prescriptions prévues sont mises en œuvre par le SIEM (rénovation des

[136] Les deux premières interdisent toute construction ainsi que le pacage et la divagation du bétail.

ouvrages, clôture, etc.). Par contre, cette DUP ne parvient pas à modifier les usages locaux. Pour illustrer cela, nous présentons plus loin un accident survenu suite à une rivalité entre les usages forestier et ceux de la production d'eau potable. Avant d'exposer cet épisode, il nous semble important d'en présenter un autre, tout aussi symptomatique, mais qui heureusement n'a pas eu de conséquence.

En octobre 2002, une route forestière traversant le périmètre rapproche, reliant le col des Moises à Châtillonnet et Trécout a été élargiee à un gabarit de quatre mètres, par le SIPACOR avec un subventionnement *« au titre de travaux touristiques et travaux de voirie forestière »* (Meynet, 2002). Sur notre figure 14, cette route est représentée par une ligne discontinue. Les buts de ce terrassement sont d'étendre le réseau des pistes du Foyer ski de fond des Moises en permettant aux engins de damage de rejoindre le col de Feu depuis le col des Moises. D'autre part, cette route doit aussi permettre de faciliter l'exploitation des forêts de ce coteau. Aucune autorisation, dérogation ni même information au SIEM n'a été obtenue de la part du syndicat intercommunal pour ce chantier. Dorénavant, des dameuses traversent le périmètre de protection rapprochée régulièrement au cours de l'hiver en violation des prescriptions de la DUP. Le maire de Draillant nous a confirmé n'avoir émis aucune autorisation de circulation telle que prévue par la DUP. Cette situation est caractéristique de la faible importance qu'est donnée par les acteurs locaux, y compris les élus, au respect des prescriptions destinées à préserver leur eau potable. Cet incident n'ayant eu aucune conséquence, nous ne l'avons pas retenu pour notre étude. Cependant il mérite d'être relevé, car une année auparavant, un accident a eu lieu au même endroit, impliquant une partie des mêmes acteurs.

6.5. L'accident survenu et documenté

En septembre 2001, la Cofalp (actuelle Coforêt), une puissante coopérative forestière régionale, entreprend d'exploiter des forêts abîmées par la tempête de 1999. Les parcelles exploitées sont situées en dehors de tout périmètre de protection. Ce sont environ 3000m^3 de bois qui doivent être tirés par des engins de débardage jusqu'à l'endroit où les grumes peuvent être chargées sur des camions. La route forestière dont nous avons discuté ci-dessus n'étant pas encore réalisée, le chemin le plus direct passe au milieu du périmètre rapproché pour rejoindre le chemin privé du SIEM à l'intérieur du périmètre immédiat (non clôturé à cet endroit). Sur notre figure 14, cette piste de débardage est représentée par une ligne pointillée. Tous les intervenants sont au courant de l'existence des captages et tous savent que les conditions d'exploitation sont mauvaises du fait des fortes pluies. Cependant, ce chemin sera emprunté des centaines de fois jusqu'à ce qu'une conduite se rompe et qu'un ruissellement

des eaux de surface atteigne les captages. Il en résulte une turbidité qui nécessite une déconnexion du captage du reste du réseau et plusieurs purges.

L'Institut pour le développement forestier (IDF) a évalué les conséquences financières directes entre 4'500 et 6'000 €. Les conséquences potentielles, s'il avait fallu fermer le captage des Moises et pomper et traiter l'eau du lac, ont été évaluées entre 15'000 et 55'000 € (Fiquepron 2010). Compte tenu des seules conséquences directes, l'accident paraît mineur. L'information transmise rapidement par un habitant du hameau de Sur le Mont, à proximité du lieu de l'accident, a permis une déconnexion très rapide du réseau évitant la propagation de la pollution. De plus, cet accident n'a heureusement pas impliqué de pollution bactérienne dans le réseau. Ainsi, même de l'avis du directeur de la Coforêt, *« c'est un miracle qu'il n'y ait pas eu plus de dégâts »*.

Cet événement est important pour notre recherche car il a mobilisé les acteurs, les opposant les uns aux autres. Aujourd'hui encore, les interprétations divergent et aucune solution fiable n'a été trouvée pour éviter que de nouvelles rivalités d'usages surviennent. Dès lors, l'ambition du projet Alpeau de contractualiser la relation entre les acteurs de l'eau et de la forêt pourrait permettre de débloquer la situation par une issue gagnant-gagnant.

Figure 15 : photos des captages des Moises et du chemin emprunté pour le débardage en 2001.

6.6. Les résultats de la recherche : réactions et jeux des acteurs locaux

Comme pour l'incident de Ramble, nous proposons maintenant de nous intéresser à la perception par les acteurs de cet accident et des moyens à leur disposition. La méthode employée pour la collecte des données est identique à celle exposée dans le cas de Ramble.

Il ne nous a pas été possible d'identifier le(s) propriétaire(s) forestier(s) concerné(s), mais nous avons rencontré le gestionnaire qui a mandaté l'exploitant pour ce débardage : la Cofalp. Depuis 2006, la Cofalp a rejoint la Coforêt, mais le même directeur est en poste au bureau de Thonon. Il connaît très bien cet accident et ses suites. La documentation dont il dispose est la plus complète que nous ayons pu voir. Il apparaît que les gestionnaires de la forêt privée sont sensibilisés et seraient disposés à intégrer les contraintes de la régulation dans leurs pratiques si les DUP étaient disponibles (comme le prévoit le code de la santé) et si les prescriptions qui y figurent prenaient en compte les contraintes de l'exploitation forestière. Nous détaillons ces

deux conditions : en France, les informations sur la protection des milieux sont largement diffusées (p. ex. Natura 2000, etc.), à l'exception de celles sur les périmètres de protection des captages qui sont considérées comme sensibles pour la sécurité nationale face au risque terroriste. Il n'y a donc aucune plateforme où ces informations sont disponibles pour le public (p. ex. : une cartographie SIG accessible par Internet, une base de données ou un recueil départemental). Nous y revenons plus loin dans notre discussion (section 7.3). La question de l'absence de prise en compte des contraintes de l'exploitation forestière dans les prescriptions des DUP est un thème récurrent dans nos entretiens. Les DUP sont arrêtées sur la base d'un rapport hydrogéologique qui est souvent repris textuellement par le préfet pour rédiger la DUP (Equenot, 2008, p. 33) (lire section 3.2). Il apparaît donc des incohérences internes à ces documents (p. ex. l'interdiction de la coupe à blanc, sans fixer de seuil de surface et de volume prélevé, tout en proposant un type de chantier, comme c'est le cas dans les DUP de Ramble et des Moises). Cette pratique contredit la logique des lois sur l'eau de 1902 et de 1964 qui prévoyaient déjà d'utiliser la régulation par les DUP, à la place d'une réglementation générale et abstraite, afin de tailler « sur mesure » en intégrant les contingences locales. La coopérative Coforêt, n'applique donc pas les DUP si elle n'y a pas accès et renonce à exploiter si les contraintes sont trop importantes.

Notons encore que l'intensité du problème public est remise en question par le fait que l'accident des Moises a eu lieu il y a presque 10 ans et reste le seul cité, d'après la Coforêt. Cet accident s'expliquerait par une caractéristique très locale qui oppose une coutume à la régulation : le chemin emprunté pour le débardage traverse le périmètre immédiat et se trouve donc sur la propriété du SIEM. Même si ce chemin a probablement été créé par les habitants pour réaliser les premiers captages des sources des Moises dans les années 1930[137], il a été utilisé simultanément par les forestiers pour descendre les bois coupés. De cette pratique découlerait[138] une coutume locale. Sans doute, les bûcherons ont-ils eux-mêmes participé à l'élargissement et à l'entretien du chemin qui néanmoins est aujourd'hui à l'usage exclusif du SIEM. Conscient de cela, le SIEM a renoncé à barrer « son » chemin.

Le SIEM est parfaitement informé de ses droits ainsi que des contraintes imposées aux autres usagers des périmètres de protection. Sa politique est de favoriser l'information et de chercher

---

[137] Soit avant la réalisation du captage en 1949.
[138] Le conditionnel est nécessaire, car ceci n'est pas vérifiable par notre étude et les avis sont partagés.

des alternatives à l'application stricte de la régulation, tant que cela est possible. Néanmoins, si les rivalités devaient se poursuivre, le SIEM ne s'en accommoderait pas et activerait ses droits. Une année après l'accident décrit, l'incident de la piste de fond (exposé en fin de section 6.4) est survenu. A cette occasion, le SIEM s'est montré ferme et a invoqué la DUP. Ceci a considérablement augmenté le niveau de conflictualité entre les acteurs de l'eau et de la forêt, mais cette posture a eu un effet dissuasif sur les autres usagers. Le SIEM voulait faire passer le message et il est passé ! Ensuite, le SIEM a investi beaucoup de ressources dans le projet de parc naturel hydrologique (PNH). Par ce moyen, le SIEM a pu atteindre une audience plus large autour du Mont Forchat. Cependant, l'idée de créer un parc a suscité la crainte d'une sanctuarisation de la part de certains acteurs (en particulier les exploitants agricoles de Très le Mont, au cœur du projet de PNH). Cette opposition a obtenu le soutien du nouveau président du SIEM qui ne souhaite pas que le SIEM poursuive dans cette orientation et lui préfère la contractualisation ambitionnée par le projet Alpeau. Le SIEM est donc maintenant activement engagé dans cette voie et cherche désormais à promouvoir les démarches incitatives. Il s'agit d'un moyen pour approcher les acteurs du monde forestier non plus comme des coupables, mais comme des partenaires.

Le maire de la commune de Draillant est aussi président du SIEM. Il est entré en fonction en 2001, année de l'accident, suite à la séparation de Perrignier. Les deux communes qui étaient associées depuis 1974 étaient dirigées par la maire de Perrignier. Pour le maire de Draillant, ce divorce constitue une « renaissance » pour sa commune. L'accident ne lui aurait pas été signalé et ne constitue en rien une catastrophe à ses yeux. Il est clair pour lui que la régulation de la DUP ne peut pas être appliquée et que les propriétaires doivent pouvoir exploiter leurs bois. Dès lors, la bonne solution est de les inciter à le faire dans les meilleures conditions pour éviter des conséquences sur l'eau. Compte tenu du morcellement des parcelles privées dans le périmètre de protection, un tel accord ne pourra être passé qu'avec une structure porteuse qui regroupe les propriétaires. Pour cela, le CRPF mène actuellement une action d'animation foncière que le maire et président du SIEM veut privilégier.

L'ONF est intervenu comme médiateur une fois le débardage terminé. La DDASS est représentée aux séances du 15 novembre 2002 et du 28 janvier 2003 ; elle aurait participé à deux visites de terrain et des avis lui auraient été demandés, mais aucun dossier concernant cet accident n'est disponible dans les bureaux de l'ARS à Annecy. Cette apparente passivité de la part de l'organe détenteur du pouvoir de police sanitaire, face à la violation d'une DUP et des conséquences dans un captage aussi important que celui des Moises, est surprenante.

Ici, on constate une non-activation des instruments à disposition par la commune, par l'ONF, mais aussi et surtout l'ARS. Seul le SIEM a invoqué ses droits sans avoir besoin de les faire valoir dans un arbitrage (administratif ou judiciaire). Même discrète, cette activation des mesures prévues par la régulation est la seule que nous relevons dans nos deux cas français.

Un point très intéressant pour nous qui ressort du cas de l'accident de 2001 aux Moises est la bonne connaissance du dossier par les acteurs opposés ; le SIEM et la Coforêt. Ce sont les meilleurs connaisseurs tant des régimes institutionnels en vigueur que du dossier en général. Bien qu'ils n'aient pas confronté leurs droits par un arbitrage, ces acteurs ont mobilisé des ressources pour les faire valoir. Il s'agit ici déjà d'une activation (au moins partielle). A l'inverse, les autorités, qui disposent des pouvoirs de police réels, se sont abstenues, soit par manque d'information et méconnaissance (dans le cas du maire), soit de façon délibérée (dans le cas de la DSASS). Il nous faut aussi noter que contrairement au cas de Ramble, aux Moises la régulation a été mise en œuvre (clôture, rénovation, etc.) et même remise à jour. Toutefois elle n'est pas respectée.

Tous les acteurs rencontrés perçoivent une rivalité possible par une atteinte de l'exploitation forestière à la ressource en eau, mais aucun ne suit ce qui est prévu par le régime institutionnel pour éviter la survenue d'une telle rivalité. Selon nous, ceci témoigne d'un manque de confiance dans la capacité prescriptive de la réglementation. Il est ici intéressant de noter que les acteurs qui connaissent le mieux les régimes institutionnels en vigueur, sont aussi ceux qui sont le plus enclins à chercher des alternatives à leur activation. Dans le cas du SIEM, cette activation n'est envisageable qu'en dernier recours si toutes les autres démarches échouent. Dès lors, le correctif envisagé (et souhaité par la majorité des acteurs aux Moises) ne passe pas par la réglementation, mais par la transaction. Le paiement est envisagé par tous les acteurs locaux (à l'exclusion des administrations que sont l'ARS et la DDT) comme un moyen efficace pour éviter que les rivalités ne se reproduisent. Jusqu'à ce jour, aucun contrat n'a été signé.

7. Discussion

Dans cette dernière section de notre deuxième partie, nous tentons de dresser une synthèse des éléments identifiés dans nos cas, qui méritent une discussion plus approfondie. L'objectif de cette partie est d'observer quelle est l'influence réelle des régimes institutionnels de la forêt et de l'eau sur les pratiques des acteurs. Cette démarche permet de confronter ce qui est prévu avec ce qui est. Plus concrètement, il s'agit ici pour nous de répondre à différentes questions : quelles importances les acteurs locaux donnent-ils aux problèmes publics auxquels les politiques forestière et sanitaire tentent de répondre ? La réponse publique est-elle jugée satisfaisante par ces mêmes acteurs ? Observe-t-on au niveau local des arrangements formels ou informels qui corrigent les éventuels déficits de la réponse publique ou contournent cette dernière en proposant d'autres solutions ? *In fine*, la conclusion de contrat est-elle envisagée par les acteurs locaux comme une voie possible pour éviter la survenue de rivalités d'usages entre l'exploitation forestière et la production d'eau potable sur le site du Mont Forchat ?

Ci-après, nous reprenons les éléments identifiés dans nos cas pour les discuter dans une approche plus générale. Ce sont les problématiques de l'écart entre le problème et sa perception (section 7.1), de la méconnaissance des règles en vigueur (section 7.2), de l'indisponibilité des informations contenues dans la régulation (section 7.3) et de l'applicabilité pratique de la régulation prévue (section 7.4). En synthèse, nous nous efforçons de répondre aux questions énoncées ci-avant (section 7.5). Dans notre troisième partie, nous proposons une lecture plus analytique de ce qui est prévu pour faire écho à nos observations de terrain.

7.1. L'écart entre le problème et sa perception

Pour le politologue, le problème public qui requiert une intervention est un construit social. « *Il est raisonnable de postuler qu'aucun état de fait objectif ne constitue en soi un problème. […] Que le lecteur comprenne bien : il ne s'agit nullement de nier les conditions objectives constitutives d'une situation problématique, mais plutôt de souligner que ces états de fait ne représentent qu'un aspect constitutif d'un problème social* » (Knoepfel et al., 2006, p. 138). Cette approche, dite constructiviste, trouve dans le cas de Ramble une illustration parfaite. Certes, à Ramble toutes les mesures prévues par la DUP et les codes ne sont pas mises en œuvre, mais l'élément qui prédomine dans nos entretiens est qu'aucun problème n'est perçu. A l'inverse, les informations, supposées objectives, du ministère de la santé signalent un

problème. Dans notre logique constructiviste, la non-activation de la réglementation et de la régulation est parfaitement compréhensible, puisque la rivalité d'usages n'est pas perçue.

Certes, la parcelle 2407 a été exploitée à blanc, contrairement à ce qui est prévu par la DUP, et peut-être que ceci a été la cause d'une détérioration de la qualité de l'eau potable. Cependant, aucune réaction collective n'a engendré de prise de conscience. L'ARS, si elle voulait jouer ce rôle, pourrait participer à la définition locale du problème, par exemple en distribuant des bouteilles d'eau potable ou en utilisant les sanctions administratives dont elle dispose (code de la santé, art. 13241A et B) (voir section 2.3.6). Cette passivité de l'ARS et des autorités locales, *« qu'elle soit sciemment voulue ou qu'elle résulte d'un manque de ressources ou d'une non-prise de conscience de certains enjeux, constitue un facteur qui explique pourquoi telle politique publique plutôt que telle autre est finalement élaborée et mise en œuvre »* (Knoepfel et al., 2006, p. 47). Notre but n'est donc pas de dénoncer, mais de comprendre la manière dont les acteurs utilisent les règles à leur disposition.

Une conséquence logique de cette absence de perception d'un problème est que les acteurs, avant notre rencontre, n'envisageaient aucun correctif. Le risque est pour le chercheur de devenir acteur et d'influencer la construction sociale d'un problème par la révélation d'une situation non perçue jusqu'ici. Lors de la préparation de notre questionnaire semi-directif nous n'avions pas anticipé cela et nous avons placé en fin de questionnaire une série de questions sur les mesures correctives envisageables. La structure de nos interviews semi-directifs a donc forcé la perception d'un problème par nos interlocuteurs. Ainsi, il n'est pas étonnant de noter que cinq interlocuteurs sur six ont répondu par l'affirmative à la question « Faut-il faire quelque chose pour que ce type de problème ne se répète/survienne pas/plus ? » Si cette question avait été posée en début d'interview, les réponses auraient été différentes. Contrairement au cas des Moises où des régularités s'observent, à Ramble les mesures correctives envisagées sont hétérogènes. Cette absence de consensus s'explique, selon nous, parfaitement du fait de la non-perception d'un problème.

Pour le cas concret de la contractualisation, telle que projetée par Alpeau, ceci signifie que la conclusion de contrats ne peut pas être spontanée à Ramble, contrairement aux Moises. Là où le problème n'est pas perçu, il doit être construit pour ensuite trouver une réponse soit par l'application de la réglementation (mise en œuvre d'une procédure de protection des captages), de la régulation (respect des prescriptions inscrites dans une DUP) ou de manière alternative par l'acquisition foncière, la sensibilisation ou la contractualisation. Ce n'est donc

pas parce que les régimes institutionnels ne sont pas appliqués, que la solution transactionnelle se justifie. Une fois le problème perçu et défini, le contrat n'est qu'une solution parmi d'autres.

Par ailleurs, la totalité de nos interlocuteurs qui percevaient un problème, à Ramble et aux Moises, désignent l'exploitation forestière (atteinte à l'eau). Aucun ne juge nécessaire de valoriser le service écosystémique de filtration rendu par le sol forestier (apport pour l'eau). En termes économiques, il s'agit donc pour eux de résoudre un problème d'externalité négative et non d'externalité positive[139]. Concernant la conclusion de contrats, ceci délimite leur objet et par conséquence leur périmètre : si l'objet de la transaction est la prestation forestière d'épuration naturelle pour l'eau potable (externalité positive), alors le périmètre pertinent couvre l'entier de l'aire boisée d'alimentation du captage[140]. Par contre, s'il s'agit seulement de protéger les captages contre les atteintes de l'exploitation forestière alors l'étendue à retenir se limite aux périmètres de protection des captages définis par l'hydrogéologue agréé et repris dans les DUP. Ces surfaces peuvent énormément différer l'une de l'autre tant du point de vue de leur étendue (en hectares) que du nombre de parcelles touchées. La grande cohérence des réponses de nos interlocuteurs nous permet donc de limiter avec précision l'objet, le périmètre et la liste des signataires potentiels pour ces contrats.

7.2. La méconnaissance des règles en vigueur

Les réglementations que nous avons exposées dans notre première partie sont complexes (sections 9 et 10). Une bonne vulgarisation de ces normes dans des documents de synthèse remis à jour lors de chaque amendement est nécessaire pour que les collectivités locales et les citoyens puissent intégrer le contenu normatif. Sans cela, il ne leur est pas possible de le prendre en compte dans leurs actions. Il semble en effet illusoire de penser que les acteurs locaux étudient en détails les réglementations et leurs interactions avant de prendre des décisions. Or, nous n'avons trouvé que peu de documents de synthèse et surtout presque toujours désuets ou inexacts[141]. Nous déplorons que les documents disponibles soient d'une

---

[139] Cette distinction est explicitée dans notre thèse ainsi que dans diverses contributions (de Buren, 2010; 2011; Knoepfel & de Buren, 2011).

[140] Dans une telle situation, l'arrangement entre acteurs ne serait pas envisageable du fait des coûts de transactions trop importants. Ici, il faudrait préférer la constitution d'une structure de portage du type contrat de rivières.

[141] Les citations sont parfois fausses, leurs références lacunaires (voire fausses). Les publications ne sont souvent pas datées, leurs auteurs ne sont pas identifiables, les différentes versions ne sont pas indiquées, etc. Relevons toutefois les efforts de vulgarisation déployés par certains CRPF et par Forêt privée française pour réaliser des

qualité insuffisante pour que les acteurs puissent en faire un bon usage. Sans doute avons-nous passé à côté du texte parfait, mais si tel est le cas, alors son accès n'est pas suffisant.

La remarque qui précède vaut pour les acteurs qui auraient décidé de s'informer pour asseoir leur décision sur la réglementation en vigueur. Cependant, la plupart ne font pas cet effort et le moment venu ils s'adressent à leurs référents locaux (maire, ONF, CRPF) dont les connaissances sont approximatives. La méconnaissance des maires est sans doute la plus inquiétante. Les réglementations leur attribuent un rôle central dans la régulation des usages et ils jouent effectivement un rôle déterminant sur le terrain. Cependant le hiatus entre ce qui est prévu et ce qui est fait (ou connu) est béant. L'exemple du maire qui renvoie la balle à l'ARS qui la renvoie à son tour au maire est symptomatique. Chacun justifie sa non-intervention, avec en conséquence la non-application des dispositions prévues. Cette situation est parfaitement perçue par les acteurs qui développent des stratégies d'adaptation. Par exemple, le SIEM institue un service interne de surveillance de ses périmètres de protection.

Lors de nos interviews, les réponses sectorielles (des forestiers concernant la forêt et des gens de l'eau concernant l'eau) sont pertinentes. A la DDT et à l'ARS, nous avons rencontré des avis experts dans leur domaine respectif. Par contre, de manière générale, lorsqu'on aborde des questions transversales (dans notre cas l'exploitation forestière en périmètre de protection des captages), alors les réponses deviennent moins précises. Pour notre recherche, il est intéressant de noter que les meilleurs connaisseurs de notre problématique sont les acteurs qui se sont opposés et ont dû défendre leur position (SIEM et Coforêt) (voir en fin de section 6.6). La bonne connaissance des droits et obligations de chacun constitue une ressource importante que ces acteurs ont cherché à renforcer en investissant du temps, du personnel, etc.

A l'issue de notre recherche, il apparaît que la méconnaissance que nous avons documentée explique en grande partie pourquoi la réglementation et la régulation ne sont pas appliquées telles que prévues. Probablement, une meilleure vulgarisation et la mise à disposition soit d'outils, soit de référents experts suffirait à combler cette lacune et par là éviterait que des rivalités d'usages n'apparaissent. Comme nous l'avons vu, ce déficit est reconnu de tous, parfois utilisé ou même corrigé par les acteurs.

---

fiches techniques, des articles juridiques, etc. Cependant, nous regrettons que ces documents ne soient pas systématiquement maintenus à jour. L'Etat a ici un rôle à jouer pour que le cadre légal soit appliqué.

7.3. L'indisponibilité des informations contenues dans la régulation

La loi sur l'eau de 1964 scelle le choix du type d'institutions utilisées pour protéger les captages. A la réglementation générale et abstraite, le législateur a préféré la régulation au cas par cas. Cela renforce la norme par l'usage de servitudes, mais complique sa création. Nous reviendrons en détails dans la troisième partie sur cette question (section 10.3). Retenons ici que les prescriptions changent pour chaque captage. Dès lors, pour savoir précisément quelles parcelles sont concernées par la DUP et quelles sont les activités qui y sont régulées, les acteurs doivent avoir accès aux textes et aux cartes des DUP. Nos observations montrent que ce n'est pas le cas. Ce déficit a été identifié par la plupart de nos interlocuteurs, mais sous plusieurs angles : l'absence de matérialisation sur le terrain, l'arrêt de l'inscription à la conservation des hypothèques et la sensibilité des données. Nous les abordons successivement :

L'absence de matérialisation sur le terrain des périmètres de protection des captages est problématique pour ce qui concerne le périmètre rapproché (l'immédiat est clôturé et l'éloigné est moins contraignant). Les propriétaires sont avertis de la DUP qui grève leur propriété. Par contre les machinistes qui réalisent les travaux forestiers n'ont souvent aucun moyen de savoir s'ils se trouvent dans un périmètre de protection rapprochée. Nous avons vu qu'à Ramble un marquage a été prévu dans la DUP, mais jamais mis en œuvre. Aux Moises, des panneaux indicateurs ont été placés suite à l'accident décrit. La solution existe donc, même sans être prévue par la réglementation. Une généralisation du balisage, au moins sur les voies d'accès aux périmètres, est jugée pertinente par les personnes rencontrées sur le site du Mont Forchat. D'autre part, les acteurs de la forêt souhaiteraient que les infrastructures souterraines (drains et conduites) soient aussi balisées, afin de prévenir des dommages causés par des passages de machine. Un tel marquage exclurait l'excuse d'exploitants imprudents qui n'auraient pas pu anticiper la rivalité d'usages, renforçant le principe de précaution. Au regard de l'intérêt public de la protection sanitaire de l'eau potable et de l'importance donnée à la prévention par la directive cadre sur l'eau, une telle solution semble être une évidence. Il s'agit d'une mesure pratique, strictement préventive, qui serait bien acceptée et facile à mettre en œuvre rapidement.

L'absence de registre foncier en France est une limite qui jusqu'à récemment était comblée, en ce qui concerne les périmètres de protection, par l'inscription obligatoire de ceux-ci à la conservation des hypothèques. Or, la loi relative à la politique de santé publique du 9 août 2004 (loi n°2004-806) abroge l'obligation de publier les servitudes grevant les terrains situés

dans les périmètres de captage au bureau des hypothèques (article 57 à 59). Dorénavant, il est précisé à l'article L.1321-2 de code de la santé publique que : *« les servitudes afférentes aux périmètres de protection ne font pas l'objet d'une publication aux hypothèques. Un décret en Conseil d'Etat*[142] *précise les mesures de publicité de l'acte portant déclaration d'utilité publique prévu au premier alinéa, et notamment les conditions dans lesquelles les propriétaires sont individuellement informés des servitudes portant sur leurs terrains. »*. Ceci implique que les nouveaux propriétaires de parcelles acquises ou héritées ne sont plus informés des servitudes qui grèvent leur parcelle. Dès lors les auteurs considèrent que cette évolution constitue une *« perte d'information »* (Romagoux, 2010, p. 25; Stahl & Evain-Bousquet, 2005, p. 21) qu'il faudra compenser. La constitution d'un registre maintenu à jour nous semble être une condition rendue nécessaire par le choix du type d'institution (DUP plutôt que réglementation). Sans cette compilation, le maintien et la surveillance des prescriptions nous apparaît compromis à terme. Nous percevons ici une incohérence interne sur laquelle nous revenons dans notre analyse du régime institutionnel de l'eau potable (section 9.2.2).

Nos interlocuteurs ont relevé le caractère « sensible » qui est attribué aux données sur la protection des captages pour expliquer l'absence d'un registre des DUP. En revanche, les autres informations relatives à la protection des milieux sont facilement disponibles. Une raison est attribuée au plan Vigipirate qui vise à prévenir les risques terroristes en France. Ce plan considère depuis janvier 2007 que la menace est permanente (SGDSN, 2011) et intègre des mesures pour prévenir une action contre les installations d'eau potable. Elles s'articulent autour de trois points (limiter l'accès à l'eau, surveillance continue de la qualité de l'eau et la gestion de crise) et de deux axes transversaux (formation du personnel et systèmes de communication) (Orlanini, 2009, p. 30). Notons toutefois que les sources captées et les réservoirs d'eau potable sont localisés précisément sur les cartes IGN 1: 25'000. De plus, l'information étant publique, n'importe qui peut se rendre en mairie et demander à consulter la DUP, même sans registre national. Cette justification nous apparaît donc peu convaincante et nous percevons ici une autre incohérence interne que nous reprendrons plus loin dans notre analyse (section 10.2.2).

---

[142] Ce décret n'est pas encore pris en octobre 2010 (Romagoux, 2010, p. 25).

Comme d'autres auteurs (Bosc & Doussan, 2009; Romagoux, 2010; Stahl & Evain-Bousquet, 2005), nous retenons que les informations relatives aux servitudes afférentes aux captages sont difficiles d'accès bien que leur publication soit prévue en mairie (code de la santé, art. R.1321-13-1), à la conservation des hypothèques (jusqu'en 2004), dans les SAGE (code de l'environnement, art. L.212-1) et dans les PLU (code de la santé, art. R.1321-13-2 et code de l'urbanisme, art. L.126-1). Y avoir accès apparaît donc possible, mais nécessite un effort de recherche. Les économistes utilisent le concept des *coûts de transaction* pour expliciter cet effort. Nous pouvons poser l'hypothèse que si ces coûts sont réduits, alors la mise en œuvre des régulations s'améliorerait. Un de nos interlocuteurs de l'ONF nous a dit avoir accès à toutes les DUP à l'interne de l'office. Des registres existent donc, mais leur accès est limité. Si nous avons raison, ceci expliquerait (au moins en partie) pourquoi les problèmes sont plus nombreux en forêt privée[143].

La conclusion de contrats entre les propriétaires de parcelles situées en périmètre de protection et un producteur d'eau prend ici un sens particulier. Par sa seule négociation, le contrat permet d'informer le propriétaire, de le responsabiliser et ensuite, par sa conclusion produit un effet incitatif. Les premières étapes possèdent une valeur pédagogique (Rochfeld, 2009, p. 301), même si elles ne débouchent pas sur une transaction (lire section 3.5). Parmi les acteurs rencontrés, le SIEM l'a bien compris et utilise l'incitation des contrats comme moyen de sensibilisation.

7.4. L'applicabilité de la régulation prévue

Un élément relevé à plusieurs reprises par les acteurs de la forêt est l'incompatibilité entre les prescriptions des DUP et l'exploitation forestière. Certes les DUP visent à contraindre les pratiques pour limiter les atteintes. Cependant, d'après nos interlocuteurs l'exploitation peut être poursuivie, aussi dans le but d'éviter le dépérissement de la forêt, tout en limitant les atteintes à la Ressource en eau. Rappelons qu'il n'y a pas forcément d'incompatibilité entre l'exploitation forestière et la production d'eau potable. Les synergies sont d'ailleurs largement documentées (Combe, 2002; Deck, 2008; Fiquepron, 2010b, etc. Hegg et al., 2006; Küchli & Meylan, 2002; Stolton & Dudley, 2007). Pour que de telles complémentarités se réalisent, il est nécessaire de prendre en compte certaines contraintes sylvicoles lors de l'élaboration de la DUP. L'enquête publique qui précède l'arrêté préfectoral offre un espace pour cela. Lors de

---

[143] Cette information, décrite par plusieurs interlocuteurs, n'est pas vérifiable par notre recherche.

cette étape, la prise en compte des avis qui divergent du rapport hydrogéologique est laissée au commissaire-enquêteur. Or, le principe de précaution et la difficile réadaptation ultérieure favorisent une lecture stricte des recommandations de l'hydrogéologue agréé.

Dans les faits, nous observons que les acteurs de la forêt subordonnent le respect des prescriptions de la régulation à leurs contraintes. Ils les respectent donc de manière très inégale. Nos interlocuteurs observent tous ce non-respect et nous décrivent un climat d'impunité, que nous expliquons par l'absence de contrôle et de sanction. Ce contexte est bien compris par un acteur comme le SIEM qui a renoncé à placer une barrière sur son chemin, conscient qu'elle n'entravera pas le passage d'un tracteur forestier. De toute évidence, les pratiques locales se heurtent à la rigueur de certaines régulations. Soit les pratiques changent, soit les contraintes plient. Lorsque le problème n'est pas perçu, que les règles ne sont pas connues, que l'information n'est pas accessible facilement et que les contraintes paraissent excessives, alors les acteurs passent outre. Bien sûr, cela ne justifie en rien l'infraction, néanmoins ça nous permet de comprendre la perception de ces règles par les acteurs.

Par les contrats, les parties veulent créer des normes additionnelles, celles-ci négociées, qui contraignent les pratiques des acteurs forestiers avec une contrepartie financière. Par exemple, il pourrait s'agir de limiter la période d'exploitation du bois dans les périmètres de protection des captages à l'hiver, lorsque les sols sont gelés. On peut aussi imaginer l'emploi de lignes de câble (câble-mât) qui soulèvent les troncs au lieu de les tirer au sol. Par la prise en charge du reboisement, on pourrait inciter une conversion de monoculture en forêts mixtes, etc. Ici nous observons toute l'ingéniosité du pragmatisme d'acteurs locaux, qui, confrontés à des rivalités, cherchent une issue. Cependant, les limites des contrats doivent être rappelées (voir section 3.6) : un contrat ne peut aller qu'au-delà de ce qui est prévu par la réglementation, sans quoi il ne crée pas de norme et se retrouve caduque. Il ne peut donc ni reprendre ce qui figure dans le régime institutionnel, ni s'y opposer. N'en déplaise aux acteurs locaux, les contrats ne sont pas une régulation parallèle, alternative à la DUP, mais bien un instrument complémentaire à ce qui est prévu. Toutefois, il nous apparaît que la motivation de certains promoteurs de la solution des contrats est de contourner la réglementation pour éviter d'appliquer ce qui est prévu. Une voie plus adaptée serait de prévoir une mise à jour de la DUP et de renégocier en amont ce qui serait collectivement optimal, compte tenu de la priorité des critères sanitaires.

Ici encore, la conclusion de contrats n'apparaît pas impossible, mais peine à trouver un sens pour résoudre la question de la gestion des Ressources naturelles. D'autre part, la politique de protection des captages en vigueur désigne les propriétaires de parcelles situées en périmètre de protection comme cible (groupe-cible[144]) et les producteurs d'eau comme bénéficiaires (bénéficiaires-finaux[145]). Dès lors, le fait de payer les propriétaires forestiers contredit le principe de causalité (dit du « pollueur-payeur »), instituant une relation de pollueur-payé. Pour cette raison, l'ARS et la DDT se sont montrés opposés au paiement tant que les régulations prévues ne sont pas appliquées et respectées.

7.5. Synthèse intermédiaire

Notre étude de terrain nous a apporté plusieurs surprises. La principale est celle de l'absence de perception d'un problème à Ramble. La multitude de données à notre disposition et l'évidence pratique sur le lieu du captage nous faisait penser à l'existence d'une rivalité d'usages. Pourtant celle-ci n'étant pas subjectivée jusqu'à ce jour, il est parfaitement compréhensible qu'aucune activation des règles prévues ne puisse être observée. Cette constatation limite la portée de notre cas pour l'étude de la mise en œuvre de contrats comme correctifs possibles. Par contre, pour notre thèse, ce cas a une grande importance. Une seconde surprise est le peu d'arrangements entre acteurs locaux identifiés. Généralement, dans l'étude de la gestion de Ressource aussi essentielle que l'eau et la forêt, une multitude d'accords, souvent informels, apparaissent (Aubin, 2007). A cours de nos deux études de cas, nous n'avons identifié qu'un seul arrangement qui constitue une activation de la marge de manœuvre des acteurs locaux. Il s'agit du prêt par la commune d'Habère-Poche d'un champ communal à un paysan pour y faire paître son bétail durant les mois pluvieux de mai et juin, hors du périmètre de protection. Cet arrangement ne concerne pas la forêt, ce qui illustre encore une fois l'absence de perception de rivalités d'usages entre nos deux Ressources. L'identification de tels arrangements entre acteurs locaux de l'eau et de la forêt, pour réguler leurs pratiques aurait été un excellent indicateur de faisabilité pour la conclusion de contrats.

Néanmoins, lorsque les acteurs perçoivent un problème, nous pouvons identifier plusieurs démarches allant dans le sens d'une meilleure perception locale. Ici, le SIEM joue un rôle moteur. Relevons son travail de promotion d'un parc naturel hydrogéologique comme un

---

[144] Terminologie reprise de l'analyse de politiques publiques (Knoepfel et al., 2006).
[145] Idem.

vecteur de sensibilisation régional ; son implication dans la démarche contractuelle comme levier pédagogique et enfin la mise en place d'un service interne de surveillance de ses périmètres de protection. Selon nous, ces démarches relèvent d'un pragmatisme local qu'il faut saluer. D'autre part, cet acteur s'illustre par la mobilisation de chacune des grandes catégories d'institutions que sont la propriété, les politiques publiques et les arrangements : le SIEM met en œuvre une stratégie foncière d'acquisition des terrains de ses périmètres, utilise pour cela son droit de préemption et propose aussi des baux environnementaux. Toutes ces actions reposent sur l'activation de la propriété. La politique sanitaire prévue dans le code de la santé publique est aussi activée par la mise à jour de ses DUP. Finalement, comme nous l'avons vu ci-dessus, des démarches sont en cours pour établir des contrats entre le SIEM et une association de propriétaires de parcelles du périmètre rapproché des Moises.

Pour clore cette deuxième partie, nous souhaitons encore répondre aux questions présentées en introduction, sur la base de nos résultats et de la discussion qui précède.

Quelles importances les acteurs locaux donnent-ils aux problèmes publics auxquelles les politiques forestière et sanitaire tentent de répondre ?

Indépendamment les unes des autres, les questions forestières et sanitaires sont comprises. L'interaction entre les deux est par contre très peu assimilée. Ceci nous permet d'affirmer que la logique est encore davantage sectorielle qu'écosystémique (transverse) (Knoepfel & de Buren, 2011). Sans doute cette perception évoluera dans l'avenir. Ainsi, si l'approche écosystémique est privilégiée par un acteur local (comme le SIEM ou l'ONF), cela implique un travail de vulgarisation conséquent. De manière générale, l'importance donnée à cette question est faible. Les problèmes sectoriels de la politique forestière et de la politique sanitaire ne sont pas, eux non plus, perçus localement. Certes, dans les milieux forestiers, l'ancienne et la nouvelle école divergent sur la gestion de la Ressource (gestion patrimoniale vs. gestion marchande). Cependant, nous n'avons identifié ni nouveauté, ni urgence, ni intensité qui justifierait une mobilisation pour répondre à un problème public.

La réponse publique est-elle jugée satisfaisante par ces mêmes acteurs ?

Sur la base de ce qui précède, nous pourrions penser que la réponse publique est jugée satisfaisante. Cependant, dans nos entretiens, nous avons constaté une très faible confiance dans la capacité prescriptive de la réglementation en vigueur. Il apparaît donc que la situation est jugée satisfaisante, mais que les acteurs locaux ne perçoivent pas le rôle de l'action

publique. Notre réponse à cette question reste donc ambiguë. Dans le domaine de la forêt, ceci se comprend du fait du rythme lent d'accroissement-réalisation de la forêt et d'autre part du fait des lacunes de ce régime institutionnel que nous présentons plus loin (section 9.2.1). Pour l'eau, ceci peut éventuellement s'expliquer par la complexité technique. Ainsi, l'usager identifierait son robinet à une source d'eau potable, négligeant le traitement et le réseau en amont. Entre le robinet et la bouche, l'action publique apparaît en effet limitée.

Observe-t-on au niveau local des arrangements formels ou informels qui corrigent les éventuels déficits de la réponse publique ou contourne cette dernière en proposant d'autres solutions ?

Cette question trouve sa réponse plus haut dans cette synthèse intermédiaire.

In fine, la conclusion de contrat est-elle envisagée par les acteurs locaux comme une voie possible pour éviter la survenue de rivalités d'usages entre l'exploitation forestière et la production d'eau potable sur le site du Mont Forchat ?

Nos entretiens ont montré que là où une correction est jugée nécessaire, un paiement est supposé efficace, contrairement à un amendement de la réglementation. Ceci n'est pas surprenant compte tenu de notre réponse à la deuxième question. Nous pouvons alors affirmer que la conclusion de contrat est envisagée comme une voie possible dans le cas des Moises, mais pas dans celui de Ramble. Toutefois, nous tenons à rappeler certains éléments de notre discussion pour conclure cette deuxième partie de notre recherche : la conclusion de tels contrats implique en amont un travail de « construction » du problème auquel le contrat sera une réponse (section 7.1). Lors de nos interviews, de nombreuses autres propositions concrètes ont été évoquées : la nécessaire vulgarisation des prescriptions pour permettre leur application (section 7.2) ; l'accès peu aisé à l'information à améliorer (section 7.3) et la souhaitable matérialisation du périmètre de protection rapprochée (section 7.4). Si ces mesures, que nous jugeons nécessaires, sont mises en œuvre, alors la conclusion de contrats ne sera peut-être pas utile. Finalement, il nous faut encore rappeler que dans toute cette étude, nous n'abordons la conclusion de contrats que comme un moyen et jamais comme une fin (p. ex. pour obtenir des financements ou pour contourner des prescriptions).

Troisième partie : analyse et synthèse générale

Après une première partie qui traite de ce qui est prévu, une deuxième qui expose ce qui est fait, notre troisième partie cherche à expliquer comment ce qui est prévu influence ce qui est fait. Pour cela, nous utilisons le cadre d'analyse des régimes institutionnels des Ressources (RIR) (Gerber et al., 2009; Knoepfel, 2007; Varone et al., 2008). Ce cadre d'analyse a l'avantage de traiter non seulement des interventions publiques, mais prend aussi en compte les limites que leur impose la propriété privée. Dans notre cas, une politique sanitaire (celle de l'eau potable) s'attaque directement à la propriété (par des servitudes). Une approche qui intègre cette confrontation classique nous semble indispensable pour discerner les enjeux qui nous occupent.

Dans les sections qui suivent, nous présentons d'abord le cadre d'analyse des régimes institutionnels des Ressources. Ensuite, nous présentons nos résultats de l'analyse du régime institutionnel de la forêt, puis de l'eau potable. Pour cela, nous nous appuyons sur leur description faite en première partie (section 1 et 2) et sur nos observations présentées en deuxième partie. Cela nous permettra d'illustrer le lien qui existe entre le mode de régulation choisi et la situation concrète observée. En fin de partie, nous discutons des modifications possibles des régimes institutionnels pour dissuader l'apparition de rivalités d'usages. Pour répondre à notre mandat, les possibilités et limites à la conclusion de contrats, au regard des pratiques observées sur le terrain, sont traitées dans notre synthèse finale.

8. Présentation du cadre d'analyse des régimes institutionnels des Ressources

De notre point de vue, les acteurs et les institutions s'influencent réciproquement et de manière itérative. Les acteurs adaptent leurs actions aux règles formelles et informelles et les influencent à la fois. De cette approche, dite néo-institutionnaliste, découle une multi-causalité qu'il s'agit de décrypter et de reconstruire analytiquement. Pour cela nous avons choisi un cadre d'analyse qui s'intéresse aux institutions et à leur activation par les usagers ayants droit : le cadre d'analyse des régimes institutionnels des Ressources développé par Knoepfel, Kissling-Näf et Varone (2001; 2003), a été appliqué dans maintes recherches (Bisang, 2000; Gerber, 2006; Nahrath, 2003; Nicol, 2009; Olgiati, 2011, etc. Reynard et al.,

2000). Ce cadre d'analyse des RIR inventorie deux types d'institutions spécifiques à la Ressource étudiée : d'une part l'ensemble des règles issues de politiques publiques et d'autre part l'ensemble des droits de propriété. Toutes ces règles, qui influencent les usages de la Ressource, constituent le régime institutionnel (RI) de la Ressource. Attention, le RIR et le RI ne doivent pas être confondus : le RI est un construit de l'analyste qui utilise le cadre d'analyse des RIR.

Le premier, l'économiste Bromley (1992, p. 9) formule le concept de régime d'une Ressource naturelle pour désigner l'ensemble des institutions qui lui sont spécifiques. *« Cette notion est fondamentale. Elle met en évidence que ce ne sont pas les caractéristiques intrinsèques (biophysiques, matérielles) des ressources qui déterminent les modalités selon lesquelles les sociétés les exploitent ou non, mais l'ensemble des arrangements institutionnels (droits, devoirs, obligations, sanctions, etc.) qui leur est associé »* (Oviedo & van Griethuysen, 2006, p. 114). Ensuite, Knoepfel, Kissling-Näf et Varone (2001; 2003) opérationnalisent le concept de régime institutionnel de la Ressource pour en faire un instrument d'analyse.

D'après ces auteurs, les comportements des acteurs varient selon la forme du RI. Ceci permet de comprendre pourquoi la gestion des Ressources varie dans le temps et dans l'espace. Force est de constater que la gestion de l'eau potable et des forêts a beaucoup évolué en France (comme nous l'avons montré en première partie) et qu'elle diffère entre les pays. En conséquence, ce cadre d'analyse « *relie de manière causale trois composantes majeures de la gestion des ressources naturelles : le cadre institutionnel, les usagers et la ressource naturelle »* (Aubin, 2007, p. 43). Pour caractériser les différents types de régime, les auteurs ont établi une typologie des différents régimes institutionnels en basant leur analyse sur deux dimensions : l'étendue et la cohérence du régime institutionnel (voir figure 16). *« La dimension dite de l'étendue d'un régime a trait au simple fait de savoir dans quelle mesure les différents biens et services d'une ressource, identifiés dans le monde réel, sont effectivement régulés ou non. L'analyse en terme de régime part ainsi de l'idée selon laquelle l'absence de régulation du comportement des acteurs usagers, au travers d'une description plus ou moins précise du contenu des droits d'usage moyennant des politiques publiques et/ou des droits de propriété définis dans le système régulatif, risque, en cas de rivalités entre acteurs usagers, de mener à des comportements stratégiques ayant comme conséquence, en période de raréfaction de la ressource, la surexploitation de cette dernière. […] Le critère de la cohérence renvoie au contenu et à l'articulation des régulations mises en place par le régime. Elle suppose en premier lieu que la définition des droits d'usage individuels, créés par les*

politiques publiques et/ou les droits de propriété, soit faite de telle manière que ceux-ci ne dépassent pas le quota global de biens et services considérés comme prélevables sans porter atteinte à la capacité de reproduction du stock » (Knoepfel, Schenkel, & Savary, 2007, p. 42-44).

Ces deux dimensions sont opérationnalisées dans des dimensions plus fines que sont l'étendue absolue, l'étendue relative, la cohérence interne au système régulatif, la cohérence interne aux politiques publiques et la cohérence externe. Nous présentons rapidement ces cinq éléments que nous évoquerons dans nos analyses des régimes institutionnels de la forêt et de l'eau.

(1) L'étendue absolue désigne le nombre de biens et services fournis par la Ressource sur lesquels s'appliquent la réglementation. Au fil de l'évolution historique, ce nombre s'est en général accru, permettant de distinguer des grandes étapes du régime institutionnel concerné. (2) L'étendue relative représente le nombre de biens et services régulés par rapport au nombre de biens et services effectivement utilisés. Cela permet de distinguer des déficits propices à l'apparition de rivalités d'usages (lorsque certains usages ne sont pas réglementés) ou de la surréglementation, source de lourdeurs inutiles (lorsque la réglementation contraint des pratiques inusitées). (3) La cohérence interne au système régulatif s'intéresse à la définition des titres de propriété sur la Ressource. Ceci paraît évident pour les Ressources à forte incidence sur le sol (comme la forêt), mais plus ardu pour les Ressources telles que l'air. (4) La cohérence interne aux politiques publiques questionne la coordination entre les politiques publiques qui touchent à la Ressource concernée. Il est typique de constater des incohérences internes entre les politiques d'exploitation et de protection qui étaient autrefois distinctes, mais qui tendent à se confondre depuis l'écologisation des politiques publiques. Finalement, (5) la cohérence externe désigne l'articulation (et la confrontation) entre les deux grandes familles juridiques qui se retrouvent dans le cadre d'analyse des RIR : le droit privé (des titres de propriété) et le droit public (des politiques publiques). Il existe ici une tension dans laquelle le droit public limite l'étendue des droits de propriété, mais simultanément une réaction de la propriété qui limite l'emprise des politiques publiques ; les titres de propriété étant généralement plus robustes que les politiques publiques.

Ainsi le cadre d'analyse des RIR pose comme hypothèse centrale que le régime institutionnel intégré, défini par sa forte cohérence et sa forte étendue, est le plus à même d'assurer la durabilité des usages de la Ressource (Gerber et al., 2009, p. 807) (voir figure 16). Inversement, cela suppose qu'une Ressource dont les usages ne seraient pas tous règlementés

(identification de lacunes) ou de manière incohérente (identification d'incohérence) est plus favorable à l'apparition de rivalités entre les usages. Cette logique encourage donc une réglementation aboutie, sans incohérence ni lacune.

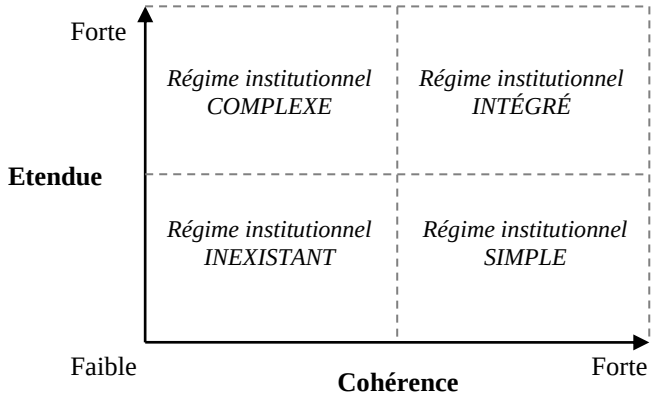


Figure 16 : Typologie des régimes institutionnels selon leur cohérence et étendue (Knoepfel et al., 2001, p. 38)

Dans ce document, nous ne discutons pas de cette hypothèse et des limites de ce cadre d'analyse. Nous renvoyons le lecteur intéressé par cette approche à la littérature citée et à notre thèse à venir. Ci-dessous, nous proposons d'utiliser ce cadre pour étayer l'étude de nos deux régimes institutionnels : celui de la forêt et celui de l'eau potable. Puisque nous ne nous situons pas dans une démarche comparative, leur positionnement sur les axes de la figure 16 (et par-là leur qualification) ne nous intéresse guère. Notre approche cherche surtout à comprendre leurs interrelations. Pour cela, il nous sera néanmoins nécessaire d'identifier leurs déficits de cohérence (incohérences) et d'étendue (lacunes). Ce sont autant de potentiels d'amélioration et de correction. En effet, pour qu'un contrat se justifie, il est indispensable que cette nouvelle forme de régulation volontaire améliore la cohérence ou comble des lacunes et non pas l'inverse.

9. Analyse du régime institutionnel de la forêt

Les grandes étapes de la régulation des usages de la forêt ont été abordées dans notre section 1.5.1. Sur cette base, il nous est possible de dresser un tableau de l'évolution de l'étendue et de la cohérence du régime institutionnel au fil du temps. Le panorama institutionnel que nous présentons maintenant ne constitue qu'un survol. Un tel screening pourrait être détaillé à souhait comme l'ont fait certains auteurs pour d'autres régimes institutionnels (Bisang, 2000; Kissling-Näf & Varone, 2000; Nahrath, 2003; Reynard et al., 2000). Ici notre intention est seulement de présenter l'évolution de ce régime avec un regard plus analytique que dans notre première partie.

9.1. Screening historique du régime institutionnel

Au XVI^{ème} siècle, la limitation des défrichements par la multiplication des réglementations royales et seigneuriales (Durand-Prinborgne, 1966a, p. 2; Liagre, sans date) constitue un premier accroissement de l'étendue du régime institutionnel, sans mise en cohérence. Celle-ci sera l'œuvre de la grande réforme de Colbert en 1669. Ce régime institutionnel simple connaît ensuite une réorientation dans la seconde moitié du XVIII^{ème} (Brugnot, 2002, p. 23-34). Toutefois, c'est en 1827 que le régime de la forêt connaît une forte évolution avec la promulgation du code forestier. Celui-ci s'étend avec la limitation de la cueillette, de la chasse et du glanage au profit de la propriété privée. La tension qui s'ensuit entre propriété privée et usages locaux fait naître des rivalités symptomatiques d'un déficit de cohérence. Une première clarification apparait en 1951, suivie en 1953 de la révision du code forestier. A trois reprises, en 1669, 1827, puis en 1951/1953, la politique forestière connaît un processus de compilation et de codification (Castagnou, 1953). Ces mouvements constituent des mises en cohérence périodiques dans une logique corrective.

Jusque-là, la forêt privée n'est pas encore atteinte. C'est la loi Pisani de 1963 qui étend la réglementation aux propriétés privées de plus de 25 hectares (de Montgascon, 1981, p. 229-230). Progressivement la réglementation empiète sur la propriété forestière privée, malgré sa consécration par le code forestier de 1827 (Liagre, sans date). C'est pour la cadrer qu'apparaissent les CRPF en 1963. De notre point de vue, il s'agit là d'offrir à la réglementation un instrument capable de veiller à sa bonne application dans un souci de maintien de la cohérence malgré l'extension du régime. Cette configuration prévaut durant 38 années jusqu'à la loi d'orientation de 2001 qui compile et modernise le code forestier pour la

quatrième fois. Ici sont redéfinies l'étendue et la cohérence du régime institutionnel de la forêt pour mieux répondre aux attentes de la société, telles qu'énoncées dans le rapport Bianco. Ce régime institutionnel prend forme par les nombreux instruments de planification qui s'emboîtent et assurent la cohérence entre les échelons nationaux, régionaux et locaux (voir figure 4 en section 1.5.2.3).

Par cette relecture, nous voyons comment s'est bâti l'édifice du régime institutionnel de la forêt française. La réglementation s'est construite en réaction à l'évolution de l'état de la Ressource, en réponse aux demandes sociales, mais aussi dans le but de corriger les lacunes et incohérences du régime institutionnel.

9.2. Etendue et cohérence du régime institutionnel actuel

La loi d'orientation forestière du 9 juillet 2001 restructure le code forestier dans la forme (nouvelle structure) et dans le fond (préoccupations environnementales), mais ne constitue en rien une révolution. Le code forestier conserve la distinction centrale entre les forêts soumises au régime forestier (art. L.111-1) et la forêt privée (art. L.221-1).

9.2.1. Étendue

Pour aborder l'étendue absolue du régime institutionnel de la forêt, nous traitons d'abord des usages directs en général avant de nous intéresser aux usages indirects de la Ressource. Ensuite, nous revenons sur les usages du bien bois (exploitation des arbres) et leurs régulations. Ce dernier possède un rôle prépondérant dans le champ de la réglementation.

Progressivement nous identifions une extension de la régulation des usages directs. Jusqu'en 2001, le code forestier concernait exclusivement l'exploitation du bois et les régimes sylvicoles. L'écologisation de la politique forestière que nous avons décrite implique une multiplication des usages de la forêt qui sont reconnus. Ceci s'observe par l'introduction par la loi d'orientation forestière de 2001 dans le code forestier des nouveaux articles L.1 et L.380-1 concernant la fonction sociale de la forêt (accueil du public, délassement, etc.). Cette évolution a aussi modifié la structure du code avec l'introduction d'un titre VIII (du livre III du Code forestier) intitulé *« Accueil du public en forêt »*. Ici, seules les forêts publiques sont visées (lire section 1.5.3.2). Néanmoins, on peut décrire une inflexion des caractères exclusif et absolu de la propriété forestière qui témoigne de l'évolution de la perception sociale de la Ressource. La forêt n'est plus un fonds laissé à la libre-disposition du propriétaire, mais devient davantage un espace naturel soumis à des règles d'intérêt général. La cueillette reste

formellement soumise à l'autorisation du propriétaire (code forestier, art. R.331-2) (lire section 1.5.2.7), bien que la pratique observée soit plus libre.

Les usages indirects qui s'appuient sur une logique écosystémique (Knoepfel & de Buren, 2011) ne sont pas encore pris en compte dans le régime institutionnel de la forêt. Cela signifie que pour le législateur, la biodiversité[146], l'épuration de l'air et des eaux, ne constituent pas des usages forestiers qui requièrent une réglementation. Ceci correspond à la perception de la forêt que nous avons observée sur le terrain. Notons que cette évolution apparaît néanmoins dans l'objectif d'« équilibre biologique » énoncé en début du code forestier (code forestier, art. L.5). En France comme ailleurs en Europe occidentale, nous pouvons décrire une évolution écosystémique des politiques environnementales qui progressivement dépassent l'opposition protection-exploitation pour englober une logique ressourcielle (Knoepfel et al., 2010) dite de gestion intégrée. La Ressource n'est plus perçue comme un simple bien, mais comme un réseau complexe d'interdépendances en référence au concept d'écosystème. Ainsi, il nous apparaît probable qu'à l'avenir, le régime institutionnel de la forêt connaisse ici une extension dans ce sens. Aujourd'hui, le régime institutionnel est encore centré sur un usage : l'exploitation du bois.

L'exploitation sylvicole a peu changé sur le fond : des arbres sont plantés (principalement en monoculture) ; les plantations sont entretenues (principalement en futaie régulière) ; puis les bois sont coupés pour être emportés et transformés ailleurs. Par contre les pratiques ont énormément évolué avec la mécanisation du travail et les nouvelles techniques de transformation de la matière ligneuse. Aujourd'hui, les arbres peuvent être coupés à des diamètres moindres qu'avant, car le bois d'industrie remplace partiellement le bois d'œuvre. Concrètement, les matériaux sont désormais recomposés par collage (panneaux, poutres, etc.) et non plus taillés dans la masse brute. Afin d'améliorer la compétitivité de la filière, tout en garantissant une « gestion durable », la réglementation a évolué avec la loi d'orientation de 2001 (remplacement des orientations régionales de production (ORP) par les schémas régionaux de gestion sylvicole (SRGS), introduction des codes de bonnes pratiques sylvicoles (CBPS) et l'encouragement à la conclusion de chartes forestières) et avec la loi de

---

[146] La biodiversité est évoquée dans le code forestier dans les principes généraux de l'article L.1 concernant la forêt publique et dans l'article L.4-1 concernant la valorisation économique du bois qui doit respecter ce principe. Nous ne considérons pas ces mentions comme une régulation des usages indirects de la biodiversité forestière.

modernisation de l'agriculture et de la pêche de 2010 (introduction des plans pluriannuels de développement forestier). Nous avons présenté la réglementation prévue de cet usage forestier en section 1.5.2.3. Ici, nous nous intéressons à sa capacité à réguler effectivement les usages sur le terrain.

Ce qui frappe l'observateur est la différence de la gestion entre les forêts publiques (soumises au régime forestier) et les forêts privées. Certains voient dans les évolutions de la réglementation suite à la loi d'orientation de 2001, une convergence du régime de la forêt privée et du régime forestier (public) du fait de la reconnaissance de la valeur écologique et sociale croissante des forêts (Prieur, 2003). Cependant, ici une lacune nous apparaît dans l'étendue du régime de la forêt. En effet, les instruments de la gestion forestière présentés dans notre description du régime institutionnel de la forêt (section 1.5.2.3) ne sont obligatoires qu'à partir d'une surface de 25 hectares. Or, 94% des propriétaires privés français possèdent moins de 25 hectares de forêt (Maresca & Picard, 2010). L'instrument central au dispositif, le plan simple de gestion (PSG), ne serait donc obligatoire que pour seulement 6% de propriétaires privés ! L'institut pour le développement forestier dénombre tout de même 33'500 PSG éligibles en France pour une superficie totale de 3'400'000 hectares (Institut pour le développement forestier, 2008, p. 21). En Haute-Savoie, l'observatoire départemental dénombre seulement 235 propriétaires possédant plus de 25 hectares. Or, selon la même source, seuls 63[147] sont soumis à un plan simple de gestion (sur 4.5% des surfaces des forêts du département) (Observatoire départemental, 2005, p. 22). Les forêts haut-savoyardes étant à 70.3% privées (Inventaire forestier national, 2005, p. 94), cela signifierait que presque deux tiers (65.8%)[148] de la surface forestière du département n'est soumis à aucun plan de gestion. En conséquence les instruments de gestion prévus par une réglementation complexe ne s'appliquent finalement qu'à une partie restreinte des forêts. Toutefois, depuis la loi d'orientation de 2001, le PSG peut s'appliquer, facultativement, à toutes les forêts privées de plus de 10 ha. En dessous, le propriétaire privé est libre d'adhérer ou non à un code de bonnes pratiques (CDBP). L'IDF relève que *« depuis la loi d'orientation forestière de juillet 2001, les organismes de la forêt privée ont développé des documents de gestion durable pour les forêts de moins de 25 hectares. Environ 9'800 propriétaires pour 137'000 hectares ont*

---

[147] Données de 2005.

[148] Nous enlevons les 4.5% aux 70.3% pour obtenir la part de forêt privée de Haute-Savoie non soumise au PSG : 65.8%. En l'occurrence, la prudence est nécessaire, du fait des données à disposition. Il s'agit d'une déduction rapide et non d'un résultat de notre recherche. Nous l'exprimons comme une simple approximation.

adhéré à un Code de bonnes pratiques sylvicoles (CBPS), à un Règlement-type de gestion (RTG) ou présenté un PSG volontaire. Au total, 27% de la surface de forêt privée est munie d'un document de gestion durable (PSG, CBPS, RTG). » (Institut pour le développement forestier, 2008, p. 8). Dès lors, il est permis de s'interroger au sujet des 73% restants de la forêt privée française.

D'autre part, selon Boutet et Philippe *« un quart de cette forêt privée concerne des petits bois de 1 à 4 hectares, soit 2'600'000 hectares »* (2003, p. 197). Sur ces micro-parcelles[149] ou *« bois de plaisance »* (2003, p. 197), le propriétaire « a les mêmes droits qu'un propriétaire de potager : il est libre de suivre son imagination dans sa propriété privée » (2003, p. 198). *« Il n'y a donc pas de contrainte légale pour ce type de propriété. L'Etat ne peut exercer aucun contrôle sur le comportement des propriétaires de moins de 4 hectares, sauf quelques sanctions pour défrichement mettant en péril des écosystèmes forestiers »* (Boutet & Philippe, 2003, p. 200).

Cette absence d'influence sur la gestion de la petite propriété forestière privée constitue une lacune du régime institutionnel qui peut avoir une grande importance sur la gestion de la Ressource du fait de l'important morcellement foncier. Lors de nos études de terrain, nous avons effectivement été confrontés à cette même réalité en ce qui concerne les seuils maximaux de coupe à blanc en EBC. Le cas de Ramble est ici parlant. La police forestière ne pouvait pas agir puisque le seuil de coupe maximal en EBC de l'époque (1 hectare) n'était pas dépassé. Face à l'émiettement des parcelles forestières en Haute-Savoie, les agents de la DDT en charge de la police forestière nous ont décrit leur impuissance. Face à cette lacune, l'administration a récemment mis en œuvre un correctif : depuis le 3 février 2011 deux arrêtés préfectoraux soumettent à autorisation toute coupe à blanc (prélèvement de plus de la moitié du volume des arbres) supérieure à 1 hectare dans les forêts sans garantie de gestion durable (arrêté n°2011034-0005) et supérieure à un demi-hectare en EBC (arrêté n°2011034-0008). Il reste maintenant à observer comment cette nouvelle contrainte sera appliquée sur le terrain.

9.2.2. Cohérence

Nous abordons d'abord la cohérence interne au système régulatif (définition des titres de propriété) et interne à la politique forestière pour ensuite traiter de la cohérence externe qui

---

[149] 4 hectares équivalent à 40'000 m^2, soit la superficie de 5,5 terrains de football.

touche à l'articulation entre les droits issus de la propriété et ceux qui découlent de la politique publique.

La définition des titres de propriété sur une Ressource qui dispose d'un fort ancrage au sol devrait *a priori* être excellente. Depuis la définition de la propriété issue de la révolution française sur le modèle du droit romain (lire section 1.5.3), la propriété partagée a disparu. Chaque portion de territoire est attribuée à un propriétaire privé ou public qui en a un usage exclusif et absolu dans les limites de la loi. Or, nous avons constaté qu'en forêt privée, les limites ne sont pas toujours bornées, l'emplacement des parcelles est parfois inconnu de leur(s) propriétaire(s), ceux-ci ignorant parfois même être propriétaire(s). Il y a ainsi en forêt privée des surfaces dont on sait qu'elles sont privées sans parvenir à désigner leur propriétaire. La base de référence des documents cadastraux vient de la Conservation des hypothèques qui assure la procédure d'enregistrement des actes (hypothèque, servitude, etc.) et rassemble les droits existants sur les biens immobiliers (publicité foncière). Cette administration dépend de la direction générale des finances publiques. Or, ce fichier immobilier (ou livre foncier) n'est pas systématiquement actualisée pour les petites parcelles qui n'ont guère d'intérêt du point de vue fiscal. En l'absence de registre foncier (discuté en section 7.3), les autorités se retrouvent donc parfois dans une situation cocasse à l'ère des systèmes d'informations géographiques (SIG). Ainsi il arrive que *« dans certains contentieux actuels, la mappe [sarde*[150] *du XVIII*^{ème} *siècle] soit utilisée pour prouver la permanence et l'ancienneté d'une limite »* (Archives départementales de la Savoie, 2010). Ce défaut dans la définition des titres de propriété illustre une incohérence interne au système régulatif que nous n'avons toutefois pas rencontrée dans nos cas. Ceci pourrait faire apparaître des rivalités d'usages entre plusieurs prétendants sur une même propriété.

La cohérence interne de la politique forestière est remise en cause par les lacunes exposées dans la section précédente. En effet, le nouvel article L.5 du code forestier énonce plusieurs grands objectifs pour la gestion des forêts françaises : « gestion durable » ; « équilibre biologique » ; « satisfaction des besoins » en bois et « sage gestion économique » (code forestier art. L.5). Or, comme nous l'avons vu une part importante de la forêt n'est soumise à

---

[150] Les mappes sardes sont un cadastre réalisé entre 1728 et 1738 pour permettre à Victor-Amédé II, roi de Piémont-Sardaigne et duc de Savoie de lever un impôt. Ce sont cent géomètres qui ont réalisés une cartographie de toutes les parcelles de toutes les communes. Elles sont aujourd'hui conservées aux archives départementales de Savoie à Chambery (Archives départementales de la Savoie, 2010).

des règles de gestion que de manière facultative. Certes, les incitations prévues (principalement fiscales) peuvent orienter les comportements mais de manière limitée comme nous avons pu l'observer sur le terrain. D'autre part, il faut encore ajouter que la mise en œuvre des instruments de gestion est déficiente. Selon l'IDF en 2007 *« 78,3% des surfaces des forêts de plus de 25 hectares sont dotées d'un Plan simple de gestion (PSG) agréé »* (Institut pour le développement forestier, 2008, p. 8). Ainsi, en plus des lacunes de la réglementation prévue, sa mise en œuvre n'est pas appliquée dans plus d'un cinquième des forêts soumises. Il s'agit ici d'une incohérence typique des régimes institutionnels qui depuis les années 1990 cherchent à coordonner les politiques d'exploitation et de protection (Knoepfel et al., 2007, p. 44-45). Il en découle des contradictions internes qui sont maintenues par des moyens insuffisants pour assurer le respect de principes généraux par les acteurs privés (tels les propriétaires des forêts privées).

Ceci nous amène à nous interroger sur la cohérence externe entre le système régulatif (titres de propriété) et les droits tels que définis par la politique publique. A plusieurs reprises, nous avons déjà identifié une confrontation entre la propriété privée et les objectifs de la politique forestière. Cette articulation est une problématique récurrente sur laquelle butte la gestion des Ressources naturelles. La forêt française ne fait pas exception.

Nous avons vu que les petits propriétaires privés disposent d'une marge de manœuvre pour user (ou abuser) à leur guise de la Ressource sur leur bien-fonds, en contradiction avec les objectifs généraux énoncés dans la politique forestière. Il ne nous semble pas nécessaire de revenir sur cette incohérence externe. Par contre, nous relevons sa conséquence indirecte : le ciblage inadéquat de la politique forestière. Le code forestier vise le propriétaire ; or, 80 % des volumes de bois commercialisés sont vendus sur pied (Office national des forêts, 2008, p. 7). Cela signifie que les propriétaires n'exploitent pas eux-mêmes, mais vendent les arbres avant qu'ils soient coupés. Les petits propriétaires ne disposent pas de machines et ne dépendent généralement pas de leur forêt pour se nourrir et se chauffer. Dès lors une ou plusieurs entreprises se chargent des travaux de bûcheronnage, de débardage, de transport et de transformation des bois. Cependant, la politique forestière ne vise que le propriétaire : charge à lui de faire respecter la législation par les entreprises qui travaillent sur sa parcelle. Dans les faits, il y a ici une incohérence car les propriétaires n'ont pas la capacité d'effectuer ce transfert. Par contre, les exploitants connaissent les limitations réglementaires et s'arrangent pour rester hors de leur portée. Par exemple, lorsque des seuils de coupe sont arrêtés, ils répartissent le périmètre exploité sur plusieurs parcelles afin que la coupe par

propriétaire ne dépasse pas le seuil maximal. Par-là, ces exploitants enfreignent l'esprit de la loi, mais restent inatteignables. Nous identifions donc ici une incohérence dans le ciblage de la réglementation. En effet, aujourd'hui ce ne sont plus les petits propriétaires qui mettent en danger la forêt, mais quelques exploitants qui utilisent consciemment les failles du régime institutionnel en place. Ces exploitants ne sont en rien des sylviculteurs qui gèrent la Ressource. Leur mode d'action correspond davantage à celui de prédateurs qui pillent la forêt en marge de la loi. Lorsque nous avons cherché une explication auprès du service en charge de la police forestière, nous avons été surpris d'entendre que leur action se limite à la surveillance des seuls propriétaires. Pourtant, l'article L.223-1 du code forestier, concernant les obligations et sanctions, vise aussi les « bénéficiaires de la coupe ». Il peut s'agir ici aussi bien du propriétaire, des exploitants-bûcherons, des exploitants-débardeurs que de l'acheteur des bois (exploitant, courtier ou scieur). Les moyens d'action existent donc. Nous n'expliquons pas ici pourquoi ils ne sont pas activés (voir section 1.5.2.6).

9.3. Discussion

Les éléments qui précèdent ne dépeignent pas un tableau représentatif de l'état de la forêt française qui, d'une manière générale, se porte bien (lire section 1.2). Ici l'exercice est de pointer des faiblesses pour imaginer des correctifs possibles. Nous en avons identifié, mais uniquement en forêt privée. Les forêts publiques sont gérées conformément à des principes sylvicoles, toujours encadrées par le régime forestier. Or, il ne nous revient pas de discuter du bien-fondé d'un type de sylviculture et nous limitons notre regard aux mécanismes institutionnels qui influencent les pratiques.

Selon la typologie développée par les auteurs du cadre d'analyse des RIR, le régime institutionnel de la forêt que nous avons étudié peut être qualifié de complexe. En effet, celui-ci est caractérisé par une étendue supérieure à sa cohérence[151]. La seconde étant, en partie au moins, la cause de la première. La plupart des biens et services effectivement exploités sont régulés, mais de façon partiellement incohérente. Il s'agit d'une situation typique qui se retrouve dans les pays d'Europe occidentale qui ont développé de manière peu coordonnées des politiques sectorielles d'exploitation et de protection pour une même Ressource (Knoepfel et al., 2007, p. 48). L'extension progressive de la réglementation a comme effet de générer

---

[151] Nous renvoyons le lecteur à notre thèse pour une discussion approfondie sur les limites de cette typologie et les évolutions que nous en proposons. En particulier, il nous semble plus intéressant de qualifier l'étendue et la cohérence relativement l'une à l'autre que dans une lecture absolue.

des contradictions qui nécessitent ensuite des mises en cohérence, comme on l'observe avec la loi d'orientation forestière de 2001.

Aussi bien lors de notre étude des textes que lors de nos interviews sur le terrain, nous avons été frappé par la complexité de la réglementation forestière et sa faiblesse face à la propriété privée. A plusieurs reprises, nos interlocuteurs nous ont décrit ce régime institutionnel à la manière d'une machinerie obscure qui ne produit guère d'effets en forêt privée. Ceci nous permet de comprendre le manque de confiance dans la capacité prescriptive du régime, évoqué à plusieurs reprises (voir section 5.6, 6.6 et 7.5).

Plus haut, nous avons expliqué cela par des lacunes et des incohérences. En conséquence, il existe des situations dans lesquelles les acteurs nuisent au renouvellement de la forêt sans que les mécanismes prévus ne puissent les en empêcher. Or, comme nous l'avons énoncé plus haut (introduction à la partie 3), l'exploitation forestière n'est pas incompatible avec les nombreux autres usages de la forêt, notamment la production d'eau potable. Toutefois, dans un contexte où la pression sur l'eau potable et la forêt s'accroît (voir section 4.2), de tels agissements produisent des rivalités entre les usages. Leur régulation est un enjeu qui émerge comme en témoigne le projet Alpeau. C'est donc sur ces lacunes et incohérences que doivent porter les correctifs.

Dans ce sens, plusieurs pistes peuvent être identifiées. Chacune d'elles présente des opportunités et des limites. Nous en retenons ici trois, sans chercher à être exhaustif. Leur présentation vise à cadrer la réflexion sur les issues possibles aux limites identifiées, mais il ne s'agit aucunement de recommandations.

La modification de la réglementation forestière

Une première piste serait d'étendre la réglementation aux forêts privées de moins de 25 hectares. Ceci nécessiterait de disposer d'instruments spécifiques (qui restent à développer) et de moyens en suffisance pour veiller à la cohérence de cette extension.

Une telle intervention publique doit être comprise comme le résultat d'un processus long et non comme une décision ponctuelle. En effet, les politiques publiques se perçoivent comme des continuums cycliques (Knoepfel et al., 2006, p. 36) au cours desquels se reconfigurent continuellement des coalitions d'acteurs (Sabatier & Jenkins-Smith, 1993). Il ne s'agit donc pas de faire une proposition technique, mais de construire une solution par une implication dans les interactions politico-administratives.

Concrètement, la première étape est de parvenir à produire une reconnaissance publique du problème afin qu'il soit mis à l'agenda. Il s'agit de démontrer la nécessité d'une intervention par l'urgence, le périmètre ou l'intensité du problème. A cette fin, différents leviers peuvent être activés (médiatisation, technicisation, etc.). L'absence de mise à l'agenda explique souvent pourquoi des solutions *a priori* valables ne sont pas prises en considération. Toutefois, il ne fait aucun doute qu'une telle extension de la réglementation en forêt privée serait combattue par d'autres acteurs (notamment par les propriétaires concernés). C'est pourquoi il importe, pour les promoteurs d'une telle extension, de participer au processus d'élaboration de la réponse publique, afin d'influencer cette dernière.

Cette approche réglementaire nous semble tout à fait pertinente, mais les limites sont nombreuses pour les acteurs forestiers fragmentés et faiblement dotés en ressources d'actions. Ce manque de capacité d'influencer les politiques publiques est une raison pour laquelle le projet Alpeau vise de nouvelles solutions, extérieures aux politiques publiques. D'autre part, ce processus est parfaitement détaillé par l'analyse de politique publique (Knoepfel et al., 2006; Le Galès & Thatcher, 1995; Muller & Surel, 1998; Sabatier & Jenkins-Smith, 1993, etc.). Il n'y a ici aucun enjeu théorique pour notre recherche. Dès lors, cette piste n'a pas été suivie.

L'incitation par la « contractualisation »

En France, les politiques incitatives sont promues comme moyen pour répondre aux déficits de mise en œuvre identifiés. L'idée est de « réguler sans contraindre ». Cette contradiction sémantique est souvent contournée au moyen de « la contractualisation », qui ne constitue pas en soi un contrat (voir section 3.5). Il s'agit de politiques publiques incitatives qui utilisent des aides publiques pour inciter les acteurs à modifier leurs pratiques sur une base volontaire[152]. Pour s'en convaincre, il suffit de chercher où se définissent les prescriptions et les parties éligibles. Ceci se fait dans les politiques publiques et non pas librement entre les acteurs sur le terrain.

[152] Dans le cas des MAE, cet instrument soi-disant volontaire est *de facto* obligatoire pour les exploitants. En effet, depuis la signature du GATT en 1992, les subventions agricoles n'ont pas été supprimées, mais remplacées par d'autres aides, souvent déguisées sous forme de mesures incitatives. La finalité reste ici de soutenir le secteur agricole qui ne pourrait pas survivre sans aide sur un marché globalisé.

Si des moyens suffisants sont à disposition, ce type d'intervention peut être adéquat[153]. Par contre, si les incitations sont insuffisantes, l'échec est assuré. Le principal intérêt de la contractualisation est, selon nous, de permettre une réponse publique dans le cas où le périmètre fonctionnel du problème ne correspond pas aux périmètres institutionnels. On retrouve cette situation, par exemple, dans le cas des contrats de rivières qui constituent une structure de portage permettant de s'affranchir des niveaux administratifs classiques sans pour autant en instituer un nouveau *ex nihilo*. Nous rejoignons ici Barthod qui identifie dans la *« contractualisation »* (2003) une réponse idéale de la politique forestière à cette problématique : *« les enjeux ne sont pas les mêmes partout, conduisant à territorialiser l'approche des problèmes et l'élaboration de solutions. […] Pour la plupart des problèmes concrets identifiés, il semble plus efficace de privilégier une analyse et des outils d'intervention qui reposent sur un territoire particulier et sur l'implication d'acteurs bien identifiés.[…] C'est l'un des intérêts majeurs d'une procédure de contractualisation que de pouvoir s'adapter facilement à des approches territoriales différenciées en fonction des enjeux et de la structure de la propriété foncière »* (Barthod, 2003, p. §7-8). Par cette approche, nous retrouvons les récentes évolutions conceptuelles sur les *« espaces fonctionnels »* (Nahrath, Gerber, & Varone, 2009; Nahrath & Varone, 2007) qui cherchent à comprendre les réponses publiques aux problèmes à la fois *« transterritoriaux et intersectoriels »* (Nahrath et al., 2009, p. 7).

Toutefois, on comprend que pour créer de telles incitations publiques, il faut comme pour notre première piste, influencer l'évolution de la politique forestière française, voire européenne. Les acteurs se retrouvent donc confrontés aux mêmes limites quant à leurs capacités d'action. De plus, l'absence de paiement en faveur des prestations environnementales dans la politique forestière est délibérée selon ce que l'on peut lire dans la version définitive du PDRH 2007-2013 : *« La France a développé historiquement des pratiques de gestion durable des ressources forestières. Les exigences environnementales sont intégrées dans le panel de ses outils de planifications forestières et dans les pratiques sylvicoles. Il n'est donc pas apparu pertinent de mobiliser des paiements sylvo-*

---

[153] Au regard des objectifs fixés par la politique publique.

environnementaux » (PDRH 2007, p. p.263, mesure 227)[154]. Cela signifie que le choix politique a été fait de privilégier les instruments existants, présentés dans notre section 1.5.2.3, au détriment de nouvelles mesures incitatives. Dès lors, il semble préférable pour les acteurs forestiers de privilégier les solutions incitatives existantes (p. ex. Chartes forestières du territoire. Lire ci-après). Ceci nous fait comprendre encore une fois l'optique du projet Alpeau qui privilégie des contrats de gré à gré.

La charte forestière de territoire (CFT)

La charte forestière de territoire a été conçue comme un instrument de mise en cohérence de la politique forestière à l'article 12 de la loi d'orientation sur la forêt de 2001 (voir en fin de section 1.5.2.3). Elle nous intéresse ici car nous la plaçons à la convergence des trois pistes évoquées ci-avant : premièrement, cet article est le résultat d'un processus de redéfinition de la politique forestière qui existe aujourd'hui, codifié à l'article 12 du code forestier. Deuxièmement, cet instrument permet à tous les propriétaires forestiers, de prendre des engagements envers les collectivités locales et territoriales, sur la base d'un projet de territoire négocié et formalisé dans une démarche dite contractuelle. Troisièmement, la CFT peut notamment « favoriser le regroupement technique et économique des propriétaires forestiers, la restructuration foncière ou la gestion groupée à l'échelle d'un massif forestier » (code forestier, art. L.12).

Une fonction des CFT est de permettre aux collectivités territoriales de « *concourir à la mise en œuvre » de la politique forestière qui « relève de la compétence de l'Etat qui en assure la cohérence nationale »* (code forestier, art. 2). Par-là, les CFT pourraient contribuer à améliorer la lisibilité par les acteurs du terrain de la politique forestière. Toutefois, leur caractère facultatif limite leur utilisation et donc la mise en cohérence ambitionnée. L'impression est d'un instrument de politique publique a fort potentiel, mais auquel on ne donne pas les moyens de ses objectifs. Dès lors, selon nos observations, l'efficacité pratique de cet outil est à relativiser.

* *

---

[154] Ceci explique pourquoi parmi les mesures en faveur d'une utilisation durable des terres forestières du PDRH (5.1.1.1), sous la mesure no 225 *« paiements sylvoenvironnementaux »* il est indiqué *: « mesure non retenue »* (Ministère de l'agriculture et de la pêche, 2007, p. 249)

Au terme de cette analyse du régime institutionnel de la forêt, l'image qui nous reste est celle d'une forêt globalement en bon état et disposant d'instruments de planification suffisants pour gérer les usages de manière durable, exception faite des petites forêts privées. Les problèmes que nous y avons constatés, sont moins le fait des propriétaires eux-mêmes que d'exploitants qui utilisent la lacune identifiée pour en tirer un avantage privé au détriment de l'intérêt collectif du renouvellement de la Ressource.

10. Analyse du régime institutionnel de l'eau potable

Pour présenter notre analyse du régime institutionnel de l'eau potable, nous utilisons la même structure que pour la forêt. Nous commençons par un rapide screening historique du régime institutionnel (sur la base de notre section 2.3.1), avant de traiter de l'étendue et de la cohérence du régime institutionnel actuel.

10.1. Screening historique du régime institutionnel

Nous distinguons le régime institutionnel de l'eau potable de celui de l'eau et des cours d'eau[155]. Il est issu de la politique sanitaire, apparue suite aux épidémies du XVIII^{ème} et du XIX^{ème} siècle et à l'évolution des connaissances dans le domaine de l'hygiène et de la salubrité publiques. Les règles n'existaient qu'à l'échelle locale jusqu'à la loi de 1902 sur la protection de la santé publique. A l'époque, ce sont uniquement les usages des sources qui sont régulés. A partir de 1935, le régime institutionnel est étendu aux eaux souterraines (Stahl & Evain-Bousquet, 2005, p. 11). Cette extension est transposée en 1958 dans le code de la santé. Toutefois, l'opposition des propriétaires fonciers concernés nécessite la formulation d'une procédure standardisée pour l'établissement de périmètres de protection par la loi sur l'eau de 1964. Il s'agit ici d'une mise en cohérence qui donne davantage de moyens à la politique publique pour s'opposer aux droits privés des propriétaires. Progressivement davantage de captages seront concernés par les DUP.

La loi sur l'eau de 1992 constitue une écologisation de cette politique sanitaire. De nouveaux usages sont régulés, mais aussi de manière plus cohérente (Richard & Rieu, 2009). En 2004, l'étendue s'accroît avec la soumission de tous les captages d'eau potable à une DUP. Cependant pour favoriser cet objectif quantitatif, les procédures sont simplifiées au prix d'une perte de cohérence. Cette appréciation est contestée. Nous y revenons en section 10.3.

Pour nous, l'étape centrale qui ressort de ce survol est le choix effectué dans la loi sur l'eau de 1964 afin de remettre en cohérence le régime institutionnel. Cette loi privilégie un type d'institution particulier : les servitudes. A ce jour, ce choix continue d'orienter la réglementation par une procédure faisant appel à plusieurs politiques publiques (section _____.

[155] Ce choix a des conséquences quant à l'analyse du régime institutionnel du fait de la limitation des activités concernées à un seul type d'usage : le captage d'eau pour la consommation humaine. Nous y revenons dans étude de l'étendue.

2.3.2). La particularité des servitudes est de s'appliquer *« ni à la personne, ni en faveur de la personne, mais seulement à un fonds et pour un fonds »* (code civil, art. 686). De manière imagée, elles limitent la définition des droits d'usage issus de la propriété « par l'intérieur » et non « de l'extérieur » comme le font classiquement les politiques publiques de protection. En d'autres termes, la teneur de ce que possède le propriétaire diminue à l'issue de la procédure de protection des captages. Inversement, un propriétaire qui voit ses usages limités par une règle de droit public détient toujours le même objet une fois la règle promulguée. Dans ce cas, le degré de protection imposé « de l'extérieur » peut varier avec la législation. L'usage de servitudes constitue donc un choix important qui privilégie une limitation plus robuste que ce n'est le cas classiquement[156].

Nous notons aussi l'influence des directives européennes de 1980 relatives à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine et de la directive cadre sur l'eau de 2000. Toutes deux participent à un accroissement de l'étendue du régime institutionnel. La DCE fixe des objectifs ambitieux qui sont repris dans la LEMA de 2006 et se retrouvent dans le régime institutionnel actuel que nous allons maintenant opérationnaliser.

10.2. Etendue et cohérence du régime institutionnel actuel

10.2.1. Etendue

Du fait de la limitation de notre approche au seul usage du captage des eaux souterraines destinées à la consommation humaine, notre appréciation des étendues, relative et absolue, est peu pertinente. En effet, puisque nous ne considérons qu'un usage, ces étendues sont identiques. Dès lors, nous les évacuons et ne traitons que de l'étendue de manière générale.

Depuis la loi sur la santé publique du 9 août 2004, tous les captages d'eau potable doivent avoir des périmètres de protection quelle que soit leur exposition à une pollution. Avec cette prescription générale, les différents usages de l'eau que nous considérons sont réglementés par le code de la santé et le code de l'environnement. Seule exception à la règle : le captage d'eaux souterraines destinées à un usage domestique. Celui-ci est longtemps resté libre et ne fait l'objet d'une déclaration obligatoire au maire que depuis la LEMA de 2006 (CGCT, art. L.2224-9). Le but est de *« surveiller ce type de travaux et ouvrages qui se développent de* _____.

[156] L'action par le foncier témoigne souvent d'un manque de confiance dans la stabilité des politiques publiques. Il ne nous a pas été possible de vérifier ce point pour 1964, mais nous avons toutefois pu identifier un manque de confiance à l'égard de la réglementation actuelle (voir section 5.6, 6.6 et 7.5) qui pourrait légitimer ce choix.

manière intense dans certaines régions et qui risquent de porter atteinte de façon quantitative ou qualitative à la ressource en eau, notamment lorsque les ouvrages de prélèvement ne sont pas réalisés dans les règles de l'art (mise en communication des aquifères, pollution) » (Rondeau, 2008, p. 36). Dès lors, l'étendue du régime semble assurée, du moment que tous les usages considérés sont régulés. Toutefois, nous identifions des redondances dont on peut déduire une sur-réglementation[157]. Dans le domaine agricole aussi *« la lecture des arrêtés déclaratifs d'utilité publique fait apparaître beaucoup de prescriptions redondantes (parce que déjà établies par une réglementation applicable sur l'ensemble du territoire) ou inutiles (parce qu'elles n'apporteront pas une contribution significative à la protection de la qualité de l'eau ou parce que leur application ne pourra pas être contrôlée) »* (Stahl & Evain-Bousquet, 2005, p. 20). La seconde partie de cette affirmation traite de la cohérence à laquelle nous passons maintenant.

10.2.2. Cohérence

Selon la même structure que pour la forêt, nous abordons d'abord la cohérence interne au système régulatif, puis la cohérence interne aux politiques publiques. Finalement, nous discutons de la cohérence externe entre les droits issus de la propriété et ceux déterminés par les politiques publiques.

Les eaux souterraines, auxquelles nous avons limité notre approche, sont par nature difficilement appropriables. Le code civil donne une première réponse en attribuant au propriétaire un droit sur ce qui se trouve au-dessus et au-dessous du sol en vertu du principe d'accession (code civil, art. 546 et 552) (voir section 2.3.8). Par la suite, la loi du 8 avril 1898 sur le régime des eaux « cristallise » le régime de propriété de l'eau (Sauvé, 2010). Depuis lors, le système régulatif, formé de l'ensemble des règles issues de la propriété est inchangé (Charnay, 2010, p. 212). Les règles d'attribution des titres de propriété sur l'eau souterraine captée nous semblent cohérentes.

L'ensemble des réglementations qui concerne l'eau potable a connu des évolutions récentes influencées par la commission européenne. On observe depuis les années 2000 le développement d'une logique ressourcielle qui vise une gestion intégrée de la Ressource en eau au niveau européen, empruntant au passage de nombreux éléments de la politique française. La transposition de la DCE au niveau français prend forme dans la loi relative à la

[157] En référence à la notion d'étendue relative.

santé publique du 9 août 2004 et dans la loi sur les milieux aquatiques de 2006. Cette influence a accéléré le rapprochement entre la politique sanitaire (de l'eau potable) et la politique de l'eau, initié par la loi sur l'eau de 1992. Toutefois, cette accélération s'effectue sans réorientation, confirmant la stratégie « préventive » de la politique antérieure, par opposition à la tentation « curative ». L'indisponibilité des informations, relevée par nos études de cas et discutée plus haut (section 7.3), présente un défaut de coordination entre plusieurs politiques publiques. Le fait que la politique sanitaire implique une lecture des DUP, rendue elle-même impossible par la politique sécuritaire, constitue une incohérence. Dès lors, la définition des règles issues des politiques publiques touchant à l'eau potable (politique sanitaire, de l'environnement, de l'urbanisme, sécuritaire et de cours d'eau) nous apparaît partiellement cohérente.

La cohérence externe questionne l'articulation entre les deux grandes familles juridiques étudiées plus haut. Nous observons ici une confrontation très nette entre les usages du sol par les propriétaires et les restrictions que leur impose la protection des captages. Cette incohérence externe a, d'après nous, une grande importance explicative pour notre objet d'étude. Nous nous y arrêtons maintenant et y reviendrons dans notre discussion.

Le déficit de mise en œuvre de la politique de protection des captages est identifié depuis longtemps. Il est au cœur du rapport de l'évaluation, commandée par le Commissariat général du plan, sur la politique de préservation de la ressource en eau destinée à la consommation humaine (Villey Desmeserets et al., 2001, chapitre VIII). Avant ce rapport, nous trouvons déjà de multiples tentatives d'amélioration de la mise en place des périmètres de protection. Stahl et Evain-Boussquet (2005, p. 17-19) présentent l'enchaînement de trois circulaires (du 24 juillet 1990 ; du 8 janvier 1993 ; du 2 août 2002), puis les nombreuses étapes de l'élaboration d'un texte qui aboutit à la loi relative à la santé publique de 2004. Cette loi simplifie les procédures de mise en place des périmètres de protection (article 57 à 59), tel que le recommande le rapport d'évaluation de 2001 précité : *« L'élaboration et la mise en œuvre de la politique devrait […] simplifier la mise en œuvre des périmètres de protection et mieux informer sur les possibilités et les limites de la procédure (cf. chap. VIII) »* (Villey Desmeserets et al., 2001, p. 289). Les trois principales modifications sont : *« la suppression de l'inscription aux hypothèques des servitudes afférentes aux périmètres de protection ; la dérogation au statut du fermage afin d'instaurer dans les baux ruraux des modes d'utilisation du sol préservant la qualité des ressources en eau ; [et troisièmement] la possibilité de*

préempter pour l'acquisition de terrains en périmètres de protection rapprochée. » (Stahl & Evain-Bousquet, 2005, p. 14).

Pour les auteurs (Stahl & Evain-Bousquet, 2005, p. 20; Villey Desmeserets et al., 2001, p. 238; Alcayde, 2000), le déficit de mise en œuvre des périmètres de protection s'explique par « *la confusion entre les mesures nécessaires à la protection de la ressource et la mise en œuvre des périmètres de protection, ces derniers représentant une protection supplémentaire à la protection réglementaire* » (Stahl & Evain-Bousquet, 2005, p. 20). Notre lecture rejoint leur constat, mais diffère quant à l'explication causale. Nous observons que la mise en œuvre d'une politique publique cohérente butte sur d'autres règles, plus robustes, issues de la propriété. Cette confrontation est une limite classique des politiques environnementales. La résolution de cette incohérence externe est, sans doute, la clé qui permettrait d'accroître l'intégration du régime institutionnel, contribuant ainsi à la durabilité des usages de l'eau souterraine pour l'alimentation. Nous y revenons dans notre discussion.

10.3. Discussion

Nous relevons de ce qui précède que l'étendue du régime institutionnel de l'eau potable est plus élevée que sa cohérence. Ce régime institutionnel peut donc être qualifié de complexe. Une particularité en est l'étendue entièrement régulée. Toutefois, ceci s'explique par notre limitation à un seul type d'usage[158]. L'élément central est le déficit de cohérence externe dans l'articulation entre droits de propriété et règles issues des politiques publiques. Selon nous, cette incohérence est la cause principale du déficit de mise en œuvre au niveau national identifié par les auteurs (Alcayde, 2000; Stahl & Evain-Bousquet, 2005, p. 20; Villey Desmeserets et al., 2001, p. 238) et correspond à ce que nous avons observé sur le terrain.

Depuis la loi sur l'eau de 1964, la procédure de protection des captages limite la teneur de la propriété au moyen de servitudes. L'action par le foncier est un levier robuste, mais aussi difficile à mettre en œuvre. Dès lors, au regard des faibles moyens à disposition, il n'est pas surprenant d'observer l'état insatisfaisant de la mise en œuvre des mesures de protection des captages (section 2.3.7). Une alternative serait de réguler les usages du sol au moyen d'une réglementation générale issue d'une politique publique, mais les limitations imposées seraient moins robustes. Cela n'exclurait donc pas l'apparition de déficits de mise en œuvre.

[158] Pour une analyse de l'étendue de l'entier du régime institutionnel de l'eau, nous renvoyons le lecteur à l'étude en cours de notre collègue Christian Bréthaut (IUKB, Sion).

Cependant, l'avantage d'une intervention publique de ce type serait de généraliser les limitations à tous les captages ; l'inconvénient étant de ne plus pouvoir intégrer dans la régulation les contingences locales.

Même en absence de périmètres de protection, la réglementation générale prévoit tout un arsenal relevant de la responsabilité de l'Etat (Stahl & Evain-Bousquet, 2005, p. 20). La circulaire du 24 juillet 1990 rappelle les *« aspects qui engagent directement la responsabilité de l'Etat »* et mentionne le rôle *« complémentaire »* des périmètres de protection (Ministère en charge de la santé, 1990). Ceci permet de rappeler que *« la bonne application des réglementions générales existantes […] doit permettre de limiter au maximum l'utilisation de la procédure des périmètres de protection pour ces problèmes »* (Stahl & Evain-Bousquet, 2005, p. 20) qui ne constitue qu'une « *protection supplémentaire à la protection réglementaire »* (Stahl & Evain-Bousquet, 2005, p. 20). Cependant comme nous l'avons vu aux sections 3.1 et 3.4, l'étendue de la réglementation « générale » est limitée. Seules les activités listées dans la « nomenclature » (code de l'environnement, art. R.214-1) et celles limitées par les documents d'urbanisme sont explicitement réglementées. A cela s'ajoutent les principes énoncés dans le code de l'environnement, la CDE, de la LEMA et le principe de précaution de la charte de l'environnement. Cette réglementation existe donc, mais sa portée générale ne s'observe pas sur le terrain. Nous avons constaté qu'elle est rarement appliquée, car pas perçue.

Jusqu'ici, nous avons identifié un problème et sa cause, sans traiter des pistes possibles pour y répondre. Avant d'en présenter une série, nous revenons sur trois composantes du problème identifié. Souvent c'est à ces dernières que des réponses sont proposées au lieu de traiter de la cause. Il nous semble donc important de les exposer rapidement avant traiter des pistes envisageables :

I. La loi relative à la santé publique de 2004 a simplifié la mise en œuvre de la protection des captages. Ce texte est important car il arrête un choix stratégique : il privilégie le quantitatif sur le qualitatif[159], conformément à l'objectif du PNSE (voir section 2.3.7). Il s'agit par cette réforme d'accélérer l'établissement des périmètres de protection pour répondre aux obligations fixées par la DCE. Cependant, les simplifications prévues, telle l'abrogation de l'inscription obligatoire des DUP aux hypothèques, auront des

[159] En référence non pas à la qualité de l'eau, mais à la qualité de l'intervention.

conséquences pour l'avenir de la protection (voir section 7.3). Dans notre lecture, nous percevons ici un affaiblissement de la cohérence interne du système régulatif afin d'accroître la cohérence externe. Pour nous, cette orientation ne peut se justifier que de manière transitoire car elle se fait au détriment de l'objectif qualitatif, qui in fine reste la raison d'être de la régulation par le foncier.

II. Les prescriptions en matière de qualité ne sont pas figées, mais évoluent sous la pression européenne. Les normes d'hier ne sont plus celles d'aujourd'hui et ne correspondront pas à celles à venir. Or, les servitudes sont des instruments figés. A ce jour déjà, de nombreuses DUP d'ancienne génération ne correspondent plus à ce qui se pratique. Pourtant elles restent invariables car il serait trop lourd de les modifier. Cela signifie que parmi les 56.6% de captages disposants de DUP en 2009, un certains nombres d'entre elles ne sont plus adéquates. Pourtant selon les informations reçues de l'ARS, aucune mise à jour des DUP n'est prévue. Il nous apparaît donc que l'objectif sanitaire poursuivi restera inaccessible du fait de l'instrument choisi.

III. Les propriétaires qui choisissent de s'opposer à la mise à l'enquête de périmètres de protection (rapproché ou éloigné[160]) sur leurs propriétés peuvent prétendre à une indemnisation (section 2.3.5). Toutefois, pour cela, le propriétaire doit supporter une charge *« spéciale et exorbitante, hors de proportion avec l'objectif d'intérêt général poursuivi »* (Ministère de la santé et des sports, 2010, p. 6144), dépassant un seuil jugé acceptable[161]. Cette condition nous semble difficile à remplir face à l'intérêt général de l'alimentation en eau potable d'une collectivité. En conséquence, l'indemnisation nous apparaît *de facto* impossible[162] lors de la mise en place de périmètres de protection de captage. Il est probable[163] que cette situation contribue à la conflictualité qu'engendre

---

[160] Dans le cas du périmètre immédiat, le terrain est acquis par l'exploitant du captage. Il y a une vente ou une expropriation, mais pas d'indemnisation.

[161] Ici, une particularité du système français est d'effectuer une pesée d'intérêt, non pas en regard du préjudice subi par le propriétaire dont on grève le bien-fonds, mais en rapport à l'intérêt général poursuivi. Pour information, dans nos cas suisses, l'importance de la restriction de la propriété est prise en considération pour déterminer si une indemnisation est envisageable ou non. Ainsi, si un propriétaire « se voit interdire l'usage qu'il faisait jusqu'alors de la chose ou l'utilité économique qu'il en tirait […] dans une mesure telle que, s'[il] ne [recevait] pas d'indemnité, [il devrait] supporter un sacrifice par trop considérable en faveur de la collectivité » (ATF 91, I, pp. 338, cité par Mérot, 1996, p. 194-195), alors on considère qu'il y a une expropriation matérielle (et non pas formelle). Si celle-ci est constatée, le propriétaire lésé a droit à une « juste » indemnisation.

[162] Durant nos études de terrain, nous n'avons identifié aucun cas d'indemnisation suite à la mise en place de périmètres de protection de captage.

[163] Notre étude ne permet pas de vérifier cette hypothèse.

parfois la mise en œuvre de la protection. Sans doute les propriétaires seraient-il plus enclins à transiger si une indemnisation était possible.

Pour conclure cette discussion sur le régime institutionnel de l'eau potable en France, nous retenons quelques pistes que nous avons identifiées au cours de notre recherche. Il ne s'agit pas de recommandations, mais d'options envisageables avec toutes les limites qu'elles comportent :

L'affirmation de la réglementation générale existante

A plusieurs reprises dans notre étude nous avons cherché à convaincre le lecteur de l'existence d'un régime de protection des eaux souterraines, en dehors de tout périmètre de protection (sections 3.1 et 3.4). Cette accentuation s'est avérée indispensable du fait de la méconnaissance de la réglementation générale (voire de sa négation) à laquelle nous avons été confronté par nos interlocuteurs sur le terrain (section 5.6, 6.6 et 7.2). A l'issue de notre recherche, il nous apparaît clairement que la réglementation générale sur la protection des eaux souterraines n'est pas appliquée, en grande partie du fait de l'ignorance générale quant à sa teneur. Nous constatons que la protection des eaux souterraines est perçue, lorsque c'est le cas, uniquement par la mise en œuvre des périmètres de protection. Notre étude ne permet toutefois pas de généraliser la situation au niveau national. Il semble cependant que les constats énoncés par les auteurs confirment nos observations (Barthod, 2003; Stahl & Evain-Bousquet, 2005). Ainsi, une première piste évidente est de faire connaître et de mettre en œuvre le régime institutionnel tel qu'il est prévu de longue date, avant d'imaginer son amendement. Cela passe en premier lieu par l'attribution de ressources supplémentaires à cette tâche dans un but d'information et de vulgarisation.

La consolidation de la mise en œuvre de la protection des captages

La régulation par des servitudes est une voie robuste, mais difficile à mettre en œuvre car elle requiert des moyens importants (temps, information, organisation, etc.). En effet, au lieu de réglementer de manière générale, il s'agit de faire du « sur mesure ». Or, cette tâche est laissée aux collectivités qui ne disposent souvent pas des ressources nécessaires. Il s'en dégage une désincitation décrite dans le rapport d'évaluation de 2001 : *« dans leur grande majorité les élus en charge de l'alimentation en eau potable perçoivent la mise en place des périmètres comme une démarche administrative consommatrice de temps, dans laquelle ils risquent de se confronter aux intérêts économiques locaux (agricoles ou industriels) et dont le*

résultat a peu de chances d'être valorisable. En bref : une procédure longue et lourde qui crée plus de problèmes qu'elle n'en résout. » (Villey Desmeserets et al., 2001, p. 238). Plutôt que d'affaiblir la procédure en la simplifiant, il nous semble préférable de mettre en place des mesures crédibles qui d'une main soutiennent les démarches des collectivités (appui technique, etc.[164]) et de l'autre les contraignent (coercition, pénalités fiscales, etc.). Cette deuxième piste, comme la première, privilégie donc une meilleure application des procédures existantes. Une adaptation nous semble néanmoins légitime concernant les modalités d'octroi d'indemnisation pour les propriétaires (voir section 10.3).

La modification de la politique publique

S'il devait y avoir une modification, la piste que nous avons évoquée à plusieurs reprises concerne le remplacement de la régulation « sur mesure » par une réglementation générale applicable à tous les captages. Il s'agirait donc d'abandonner la voie choisie en 1964 qui privilégie l'intervention par le système régulatif. Concrètement, dans une telle situation il reviendrait aux administrations de l'Etat de définir les périmètres hydrogéologiques fonctionnels et de les mettre à l'enquête pour que les prescriptions définies par la réglementation s'y appliquent. Pour cela, il faudrait définir, dans la partie réglementaire du code de la santé publique, des limitations des droits d'usage des propriétaires pour chaque type d'activités qui s'y déroulent (agriculture, infrastructure, sylviculture, industrie, artisanat, etc.). Celles-ci étant alors amendables par une loi au lieu d'une multitude de DUP. Cette description correspond au régime en vigueur en Suisse.

Une solution intermédiaire serait d'envisager une réglementation générale qui s'applique seulement aux captages qui ne disposent pas encore de DUP, et ceci à titre transitoire[165]. Ainsi, les collectivités qui n'ont pas entrepris la procédure de DUP se verraient imposer un zonage provisoire aux prescriptions moins bien adaptées aux contingences locales. A elles de corriger l'ébauche, par l'instauration de DUP selon le régime actuel.

La contractualisation comme politique incitative

---

[164] Notons la présence de structures de soutien départementales, tel que le Syndicat mixte départemental d'eau et d'assainissement (SMDEA), fonctionnant depuis 1978 en Haute-Savoie. Le SMDEA se veut être l'interlocuteur unique des collectivités pour coordonner les différents soutiens (aides financières, appuis techniques, etc.). Voir son site Internet www.smdea.fr.

[165] La mise en œuvre de périmètres de protection provisoires a été utilisée en Suisse lors de l'harmonisation des zones S. On en observe des survivances dans certains cantons.

La mise en œuvre d'une politique incitative est souvent évoquée par les auteurs et par les acteurs de terrain. La logique est d'inciter lorsqu'on ne parvient pas à contraindre. Dans ce sens, Bosc et Doussan voient dans le recours à la contractualisation un procédé « palliatif » (2009, p. 68) à la complexité et la lenteur de la mise en œuvre de la procédure de protection des captages. Ici, contrairement à ce que nous avons observé pour la forêt[166], la mise en place de mesures incitatives est encouragée pour la protection des eaux souterraines. Dans ce sens la directive européenne sur la protection des eaux souterraines contre la pollution et la détérioration (directive 2006/118/CE du 12 décembre 2006, prévue par l'article 17 de la DCE) reconnaît à son article 9 que *« la protection des eaux souterraines peut nécessiter un changement dans les pratiques agricoles ou sylvicoles, ce qui pourrait donner lieu à une perte de revenus »*. Cette directive invite alors les Etat membres à définir leurs priorités et projets pour accéder aux mécanismes de financement du fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER). Il nous apparaît donc que le contexte politique et la disponibilité de fonds publics (FEADER et Agence de l'eau) rendent possible la définition d'une politique incitative.

Toutefois, à moins de modifier la politique publique (tel qu'envisagé ci-avant), il n'apparaît pas possible d'instaurer un paiement incitatif en contrepartie de l'instauration d'une servitude. En effet, dans un tel cas, nous nous retrouvons dans une logique d'indemnisation. Inversement, une fois une servitude en vigueur, le paiement devient inutile, car la servitude est suffisamment robuste pour ne pas être remise en question. En conséquenc, un paiement incitatif ne nous apparaît envisageable qu'à partir d'un seuil, pour aller au-delà des contraintes prévues par la DUP. D'autre part, Stahl et Evain-Bousquet envisagent *« la contractualisation dans un cadre réglementaire simplifié mais plus contraignant et mieux appliqué »* (2005, p. 21), pour renforcer la mise en œuvre de la réglementation générale en dehors des périmètres de protection.

Pour conclure cette discussion sur le régime institutionnel de l'eau potable, il nous semble nécessaire de répéter que le déficit de mise en œuvre des périmètres de protection n'a rien de surprenant. De plus, nous pouvons y voir, malgré tout, une bonne nouvelle. En effet, une explication est due au fait que la qualité des eaux est jugée satisfaisante. Comme nous l'avons

---

[166] Le PDRH exclut l'utilisation de paiement pour la forêt, jugeant les instruments de planification existants suffisants (section 9.3).

vu dans notre cas de Ramble, le problème objectif n'est parfois pas perçu, contrairement à d'autres problèmes sanitaires jugés plus urgents (grippe aviaire, SRAS, etc.). En conséquence, lorsque surviennent épisodiquement des pollutions locales, l'ARS répond par une démarche curative[167]. Gageons que si des pollutions graves et multiples apparaissaient, la mise en œuvre de la protection des captages évoluerait rapidement.

[167] Nous percevons ici une contradiction entre la pratique de l'administration régionale et la stratégie nationale adoptée. Dans le même sens, Chauchefoin constate qu'en France *« dans le secteur de l'eau et de l'assainissement, les routines se sont organisées selon une logique de traitement et non pas de prévention. La culture technique et organisationnelle est orientée sur le volet curatif plus que préventif »* (2008, p. 8).

11. Synthèse générale

Notre démarche nous a permis, en première partie, d'étudier la réglementation prévue et la régulation pratiquée pour la gestion des forêts et pour la protection de l'eau potable. Dans les cas de captages situés en forêt les deux régimes institutionnels se conjuguent pour influencer les pratiques. Les acteurs de la forêt n'échappent pas aux règles prévues pour la protection des eaux souterraines (p. ex. périmètres de protection) et les acteurs de l'eau à celles de la gestion des forêts (p. ex. défrichement). En deuxième partie, nous avons observé dans nos études de cas comment elles sont appliquées. Ensuite, dans les sections 9 et 10 de la troisième partie, nous avons pointé les principales lacunes et incohérences de chacun des régimes institutionnels. Ce sont des failles qu'il s'agit de corriger pour parfaire l'intégration des régimes institutionnels et, selon notre cadre d'analyse, garantir ainsi une gestion durable des usages. Dans ce but, nous avons présenté plusieurs pistes pour chacun des régimes institutionnels.

De manière générale, les acteurs disposent de trois leviers institutionnels pour influencer les rivalités d'usages : (1) en activant les règles prévues par les régimes institutionnels ; (2) en les corrigeant ou (3) en cherchant des alternatives en dehors des régimes institutionnels existants (voir annexe I). Nous y revenons succinctement : premièrement, nos observations montrent que les règles prévues sont de bonne qualité, en termes d'étendue et de cohérence, mais qu'elles sont trop peu activées. Sans même chercher à les corriger, leur mise en œuvre permettrait de réduire, voire d'éteindre, les rivalités d'usages observées. Il s'agit ici aussi bien de faire valoir ses droits pour contraindre les autres usagers que d'utiliser les instruments incitatifs à disposition. Deuxièmement, une amélioration est aussi possible par la correction des lacunes et incohérences constatées pour améliorer l'intégration de régimes institutionnels, soit par les politiques publiques, soit par le système régulatif. Comme il apparaît que la distribution des droits de propriété est plus robuste, les acteurs privilégient l'action sur les politiques publiques. Néanmoins, leur modification requiert une capacité d'action dont ne disposent pas les acteurs locaux rencontrés. La troisième et dernière voie est celle choisie par le projet Alpeau. Il s'agit ni d'activer les régimes institutionnels des Ressources existants, ni de les modifier, mais de les contourner.

La démarche du projet Alpeau consiste à chercher des alternatives en dehors des régimes institutionnels des Ressources. Il ne s'agit pas de contourner le cadre légal, mais simplement

de trouver des solutions différentes de ce qui est prévu. L'autorégulation par la conclusion de contrats de gré à gré n'enfreint donc pas la légalité, mais prend forme dans la marge de manœuvre laissée aux acteurs par les régimes institutionnels. En effet, les contrats ne se négocient pas dans un environnement institutionnel vide, exempt de règles. Ainsi, comme nous l'avons déjà mentionné (section 3.6), le code civil impose des conditions à la validité des conventions (expression du consentement, capacité de contracter, objet certain et cause licite). La cour de cassation y a ajouté la nécessité d'une teneur normative minimale qui empêche le contrat de reprendre les prescriptions déjà prévues dans la réglementation. Une troisième limite s'applique pour les personnes publiques : la réglementation européenne interdit l'aide au respect des règles et restreint drastiquement les aides publiques. Toutes ces contraintes générales limitent encore la conclusion des contrats dans la marge de manœuvre laissée par les régimes institutionnels de chaque Ressource. Cependant, notre analyse montre que cette possibilité subsiste pour réguler l'interdépendance entre la forêt et l'eau potable. En effet, les régimes institutionnels de la forêt et de l'eau potable laissent aux acteurs une marge de manœuvre étroite. En annexe I, nous présentons une tentative de synthèse schématique qui présente les différentes pistes envisagées dans notre document.

Conformément à notre mandat, l'objectif de notre recherche est d'identifier des mécanismes permettant de réguler et de valoriser les services écosystémiques de la Ressource forêt pour la Ressource eau, au moyen de contrats. L'objet du contrat ici évoqué est la prestation positive rendue par la forêt à l'eau. Pourtant dans nos études de cas, nous avons montré que les acteurs rencontrés perçoivent un intérêt (lorsqu'ils en percevaient un) uniquement pour la limitation des atteintes négatives à l'eau par l'exploitation forestière (section 7.1). Ces deux objets divergent et sont réglementés de manière différente. Dès lors, la marge de manœuvre, dans laquelle pourraient se conclure des contrats, varie en fonction de l'objet traité (sections 3, 3.5 et 3.6). Pour la suite de cette synthèse, nous proposons de discuter des limites du recours aux contrats pour chacun des deux objets : la protection des captages et la préservation des écoservices.

11.1. Des contrats pour protéger les captages

La problématique que nous avons observée dans le cas des Moises est celle des atteintes par l'exploitation forestière à l'eau. Cet objet (la protection des captages) est justement ciblé par la réglementation générale et les prescriptions contenues dans les DUP. Or, des rivalités d'usage apparaissent malgré tout. Dès lors, la question qui nous intéresse est de savoir si un

contrat entre les producteurs d'eau potable et les propriétaires forestiers pourrait modifier les pratiques et ainsi limiter les pollutions.

L'objet du contrat détermine son périmètre et ainsi les parties potentielles. Si l'objet est la protection du captage, les propriétaires concernés sont ceux dont les parcelles se situent dans les périmètres de protection du captage concerné. C'est à cette fin que l'hydrogéologue agréé à délimité le zonage prévu.

Les prescriptions qui sont contenues dans la DUP constituent le seuil réglementaire en deçà duquel le contrat serait illicite. Cependant, à part ce dispositif concret, les principes de la réglementation générale sur la protection des captages doivent aussi être considérés. L'ensemble de ces règles constitue, de notre point de vue, un instrument suffisant qu'il n'est pas nécessaire de compléter. Le risque serait de sur-réglementer les activités en forêt, réduisant encore la cohérence du régime institutionnel. Toutefois, il est possible d'imaginer des cas précis dans lesquels un défaut dans la formulation de la DUP pourrait être corrigé par un contrat. La tentation est ici de corriger le déficit de mise en œuvre que nous avons constaté. Le contrat n'est alors plus complémentaire, mais « palliatif » (Bosc & Doussan, 2009, p. 66). De tels contrats, reprenant les dispositions déjà prévues, seraient invalides. La solution est à chercher ailleurs.

Dans nos cas, nous avons identifié quatre éléments explicatifs à la non-activation observée : l'écart entre le problème et sa perception ; la méconnaissance des règles en vigueur, l'indisponibilité des informations contenues dans la régulation et la difficulté pratique à appliquer la régulation prévue (sections 7.1 à 7.4). Pour les trois premiers, une démarche contractuelle peut avoir un effet positif par la sensibilisation, l'information et la vulgarisation auprès des acteurs concernés. La transaction possède un effet pédagogique (Rochfeld, 2009) responsabilisant, non-stigmatisant, qui permet de *« désigner sans accuser »* (Bosc & Doussan, 2009, p. 74). Cette fonction des contrats pour la protection des captages est indirecte. Elle appartient davantage au processus qu'au contenu. Même si l'effet concret sur la modification des pratiques ne peut pas être estimé *a priori*, il ne faut pas le sous-estimer. Peut-être même qu'après sa négociation, une fois conclu, le contrat n'aura plus aucun apport en termes de contrainte.

11.2. Des contrats pour préserver les écoservices

La valorisation des écoservices forestiers est au cœur de la démarche du projet Alpeau et de nombreuses autres initiatives au niveau international. Cependant, sur le terrain, nous avons

constaté que ce rôle positif n'est pas perçu par les acteurs (section 7.1). Cependant une évolution de la perception de la forêt est en cours (section 1.5.2.7). Avec l'émergence de nouvelles attentes sociales, il est probable qu'à l'avenir de nouvelles normes régulent la protection des écoservices, voire leur gestion. Toutefois actuellement, l'absence de réglementation spécifique (hormis des principes généraux) laisse une grande marge de manœuvre pour la conclusion de contrats. Ici les circonstances sont donc plus favorables à la conclusion de contrats que pour l'objet présenté dans la section précédente. Cependant, puisque la préservation des écoservices forestiers ne correspond pas aux attentes actuelles la question est de savoir qui paierait pour cette prestation.

La littérature sur les écoservices montre que la société dans son ensemble bénéficie des prestations naturelles rendues par les écosystèmes (Costanza et al., 1997; Reid et al., 2005). Pour identifier des prestataires-payés et des bénéficiaires-payeurs qui puissent entrer en transaction, il est nécessaire de cerner un écoservice. Nous considérons le rôle épurateur du sol forestier dont bénéficient les producteurs d'eau. Grâce à la forêt, ces derniers économisent des frais de traitement. Les quelques exemples identifiés au cours de nos recherches concernent malheureusement des cadres institutionnels différents des nôtres[168]. Bien que les contrats nous apparaissent juridiquement réalisables, nous n'avons trouvé aucun cas de contrat de gré à gré entre producteur d'eau potable et propriétaire forestier qui nous permette de documenter une pratique[169] (section 3.5).

Ce constat confirme l'absence pour de tels contrats d'intérêt documentée lors de nos entretiens. Une explication théorique[170] provient de la nouvelle économie institutionnelle qui montre que les producteurs d'eau n'ont aucun intérêt à entrer en transaction avec les propriétaires du sol en amont. Leurs actifs (drain, captages, localisation) sont si importants

---

[168] Les exemples classiques sont les contrats signés par des producteurs d'eaux minérales avec des exploitants agricoles (Vittel, Evian, Volvic, etc.). Or, ces transactions ne permettent pas la comparaison car les régimes institutionnels considérés diffèrent considérablement des nôtres (voir section 2.1). Dès lors, la marge de manœuvre laissée aux acteurs n'est pas la même.

[169] En l'absence de cas de contrat en vigueur nous avons dû adapter notre approche, car il nous était impossible d'observer et d'expliquer comment de tels contrats se réalisent. Nous avons, pour notre recherche de thèse, donc fait le choix d'expliquer les facteurs qui influencent leur apparition. Nos deux hypothèses centrales questionnent le rôle du cadre institutionnel (opérationnalisé par le cadre d'analyse des RIR) et la dotation en ressources d'action des acteurs. Ici, la comparaison entre le SIEM (richement doté) et le service de l'eau de la commune d'Habère-Poche (plus modestement doté) nous offre une différence dans un cadre institutionnel identique. Les données que nous avons obtenues vont être complétées par une double étude similaire dans un autre cadre institutionnel, sur le site Alpeau de la Côte (en Suisse)

[170] Il ne nous a pas semblé nécessaire de développer davantage cette explication dans ce document. Cela sera fait de manière fouillée dans notre thèse.

qu'ils ne pourraient pas être redéployés ailleurs (Williamson, 2000). Dès lors, si un distributeur d'eau potable accepte de payer le propriétaire en amont, il se place lui-même dans une situation de dépendance qui assure une rente au propriétaire du sol. Cette lecture privilégie une internalisation (qui consiste en une acquisition foncière).

Si malgré tout, des contrats sont négociés pour préserver l'écoservice forestier « filtration et épuration », alors les propriétaires concernés sont ceux dont les parcelles couvrent l'aire d'alimentation du captage. Dans ce cas, la surface considérée est supérieure aux périmètres de protection du captage. Ceci ne permet aucune déduction quant aux nombres de propriétaires concernés (du fait du morcellement) ou au montant des paiements (du fait de prescriptions différentes pour l'un ou l'autre objet).

11.3. Conclusion

La distinction ci-avant entre deux objets de contrats montre que les limites à la conclusion de contrats varient selon le cadre règlementaire dans lequel ils s'insèrent. Nous insistons donc sur le fait que les contrats ne se concluent pas dans un environnement institutionnel exempt de règles.

Le recours à des contrats n'est qu'un moyen parmi d'autres. Au regard du caractère vital de la gestion de l'eau potable et la durée sur laquelle se gère la forêt, la volatilité des contrats nous apparaît sensible. A l'inverse de l'action prévue par des servitudes sur le foncier, les contrats peuvent ne pas être reconduits après plusieurs renouvellements, ou même être résiliés. Ce mécanisme institutionnel présente une grande faiblesse au regard de celui qui existe déjà en France.

Comme nous l'avons présenté dans notre analyse des régimes institutionnels (sections 9 et 10), la réglementation existante nous apparaît suffisante pour résoudre la question de la protection des captages. Certes, nous avons identifié des lacunes et des incohérences dont la correction pourrait améliorer l'intégration des régimes institutionnels (sections 9.3 et 10.3). Par contre, il nous semble que la problématique centrale est liée à la non-activation des règles en vigueur, tant de la part des administrés que des administrations et des élus. Ici, des mesures simples peuvent être mises en œuvre dès aujourd'hui (section 7).

Avec la distinction des limites à la conclusion de contrats selon leur objet (protection contre les atteintes ou préservation d'un apport), nous touchons la difficile articulation du projet Alpeau entre deux directions. Les distributeurs d'eau sont intéressés par la protection de leurs

captages, alors que les propriétaires forestiers cherchent à valoriser de nouvelles prestations forestières. Protéger les captages contribue à la préservation des écoservices, mais sans rémunérer les propriétaires forestiers. Par contre, valoriser les écoservices peut générer de nouveaux revenus pour les propriétaires forestiers tout en contribuant à la protection des captages, sans pour autant se superposer aux prescriptions règlementaires prévues. Davantage qu'une protection, il s'agit d'une démarche qui vise la sensibilisation et la responsabilisation des acteurs locaux. De tels paiements peuvent donc être perçus comme un luxe pour des collectivités qui peinent à mobiliser les ressources nécessaires à l'entretien et à la protection de leurs infrastructures. A part le montant des aides accordées, les coûts de transaction nécessaires à l'établissement de tels contrats doivent aussi être considérés. Dès lors, seuls les acteurs les mieux dotés en ressources d'actions peuvent se permettre d'entreprendre de telles démarches. C'est le cas du SIEM, mais aussi des producteurs d'eaux minérales. Ces cas sont limités et non généralisables à tous les distributeurs d'eau français.

Il nous apparaît que l'autorégulation par des contrats est une solution très limitée et peu souhaitable du point de vue de la gestion des Ressources forêt et eau potable. Néanmoins, malgré l'absence d'observation dans nos études de cas, elle reste selon nous possible dans le cas des Moises, en tenant compte des limitations imposées aux aides publiques par la réglementation européenne (section 3.6). Par contre, elle nous semble difficilement envisageable dans le cas de Ramble. Dans les deux cas, la seule activation des règles existantes apporterait des améliorations substantielles. Cette activation pourrait être grandement améliorée rapidement avec des mesures simples d'information et de vulgarisation (section 7).

Pour notre recherche de thèse, nous considérons que ces deux études de cas confirment notre hypothèse de recherche selon laquelle seuls les acteurs richement dotés en ressources d'actions ont la possibilité de contourner les régimes institutionnels complexes.

Bibliographie

Alcayde, G. (2000). Protection générale des ressources en eau et périmètres de protection des captages d'alimentation en eau potable. Houille Blanche, (6), 57-60.

Alterre Bourgogne. (2010). Service d'épuration de l'eau rendu par un écosystème forestier: Fiche expérience. Consulté de http://www.alterre-bourgogne.fr/fileadmin/Alfresco/Biodiversit%E9%20-%20Biens%20et%20services/Fiches%20exp%E9riences/FEBIO-003_Villaines-les-Prevotes.pdf

Alterre Bourgogne. (2011). Protection des captages d'eau potable, préservation de la ressource en eau: comment passer à l'action? Guide pratique. Consulté de http://www.alterre-bourgogne.fr/fileadmin/Alfresco/Eau/Guide_protection_captages_2011.pdf

Archives départementales de la Savoie. (2010). La mappe retrouvée. Les mappes et le cadastre de 1728-1738. Consulté de http://www.savoie-archives.fr/870-la-mappe-retrouvee.htm

Aubin, D. (2007). L'eau en partage : activation des règles dans les rivalités d'usages en Belgique et en Suisse. Bruxelles: P.I.E. Lang.

Aubin, D., Nahrath, S., & Varone, F. (2006). Paysage et propriété: un retour vers la plura dominia ? Dans D. Vander Gucht & F. Varone (Éd.), Le paysage à la croisée des regards (p. 171-190). Bruxelles: La lettre volée.

Babic, D. (2011). Impact of forest cover on groundwater quality (à paraître). Université de Neuchâtel.

Barthod, C. (2003). La contractualisation, outil d'avenir des politiques forestières? Présenté à XIIe Congrès forestier mondial, Québec. Consulté de http://www.fao.org/DOCREP/ARTICLE/WFC/XII/0177-C2.HTM

Bennett, A., & Elman, C. (2006). Qualitative research: Recent Developments in Case Study Methods. Annual Review of Political Science, 9(1), 455-476.

Berger, C., & Roques, J.-L. (2005). L'eau comme fait social; transparence et opacité dans la gestion locale de l'eau. Paris: L'Harmattan.

Besson, M.-L., Baume, M., & Jenni, R. (2007). Aspects législatifs de la protection des eaux souterraines en forêt. Fribourg: Bureau Nouvelle Forêt sàrl.

Bianco, J.-L. (1998). La forêt: une chance pour la France.

BIPE. (2008). Les services collectifs d'eau et d'assainissement en France, données économiques, sociales et environnementales. Paris: FP2E.

Bisang, K. (2000). Historisches Screening institutioneller Regime der Ressource Wald (1870-2000). Working paper de l'idheap. Chavannes-près-Renens: idheap.

Boisseaux, S. (2010). Le patrimoine, une ressource renouvelable ? Construction, exploitation, entretien et labellisation des biens patrimoniaux en Suisse, requête FNS en cours.

Bonnefond, M. (2009). Les modes de régulation des usages des espaces naturels en France et au Mexique. Analyse des cas de la Brenne et du bassin du Tepalcatepec. Université de Tours.

Bosc, C., & Doussan, I. (2009). La gestion contractuelle de l'eau avec les agriculteurs est-elle durable ? Approche politique et juridique. Economie rurale, (309), 65-80.

Boutelet-Blocaille, M. (2006). Les conflits d'usages dans les forêts bourguignonnes. Évolution de l'analyse juridique (XVIIe-XVIIIe siècles). Dans C. Beck, Y. Luginbuehl, & T. Muxart (Éd.), Temps et espaces des crises de l'environnement, Sociétés et ressources renouvelables. Versailles: Quae éditions.

Boutet, D., & Philippe, M.-A. (2003). La petite propriété forestière privée dans la France contemporaine. Etudes rurales, 1-2(165-166), 197-208.

Bovet, A. (2003). Rapport sur la structure hydrogéologique de « l'espace Forchat ». Ecole Supérieure d'Ingénieurs de Chambéry (ESIGEC).

Bromley, D. (1991). Environment and Economy: Property rights and Public Policy. Oxford/Cambridge: Blackwell.

Bromley, D. (1992). The commons, common property, and environmental policy. Environmental and Resource Economics, 2(1), 1-17.

Brugnot, G. (2002). Développement des politiques forestières et naissance de la restauration des terrains de montagne. Annales des Ponts et Chaussées, (103).

de Buren, G. (2010). Research design: La valorisation des écoprestations forestières, un nouvel instrument pour gérer l'eau potable ? Lausanne: idheap.

de Buren, G. (2011). Gestion des forêts et politique forestière en Suisse (à paraître). Working paper de l'idheap (Vol. 2011). Lausanne: idheap - Université de Lausanne.

Cabassy, J.-N. (2009, mars 14). Qu'est-ce que la forêt ? Approche juridique et technique sommaires. Consulté de http://193.251.47.3/index.php/la-foret-quest-ce-donc-/44-les-forets-de-france/56-quest-ce-que-la-foret-approche-juridique-et-technique-sommaires.html

Castagnou, M. (1953). Le nouveau code forestier. Revue forestière française, (1), 1-5.

Caylet, S. (2010a). Les conventions entre les autorités locales et les agriculteurs, pour la qualité des eaux locales. Résumé de la présentation du 17 novembre 2010 à Marseille dans le cadre de la journée de transfert de connaissances « Des forêts pour l'eau potable ». Consulté de http://www.ofme.org/crpf/documents/doc/201011_Fiches_Resumes_colloque_Marseille_compresse.pdf

Caylet, S. (2010b, novembre 17). Les conventions entre les autorités locales et les agriculteurs, pour la qualité des eaux locales. Présenté à Journée de transfert de connaissances « Des forêts pour l'eau potable », Marseille. Consulté de http://www.foretpriveefrancaise.com/data/info/256109-17_S5_b_Caylet_Conventions_agriculteurs_pour_pdf.pdf

Charnay, B. (2010). Pour une gestion intégrée des ressources en eau sur un territoire de montagne: Le cas du bassin versant du Gifre (Haute-Savoie). Thèse de Doctorat de Géographie. Chambéry: l'Université de Savoie.

Chauchefoin, P. (2008). Actifs spécifiques et contraintes organisationnelles dans les services d'eau et d'assainissement. Université de Poitiers, Laboratoire CRIEF-TEIR.

Cinotti, B. (1996). Évolution des surfaces boisées en France: proposition de reconstitution depuis le début du XIXe siècle, 48(6), 547-562.

Combe, J. (2002). Forêt à production d'eau potable. Dans J. Combe & W. Rosseli (Éd.), L'eau qui sort des bois - quand forêt durable rime avec eau potable. Actes de la Journée thématique de l'Antenne romande du WSL du 26 novembre 2002 à l'EPFL - Lausanne (p. 7-14). Lausanne: Institut fédéral de recherches WSL, Antenne romande.

Commission Européenne. (2005). Rapport sur la mise en œuvre de la stratégie forestière de l'Union européenne. Bruxelles.

Commune d'Allinges. (2009, juillet 7). Présentation du diagnostic sanitaire de l'alimentation en eau potable dans le cadre de la révision du PLU.

Commune d'Habère-Poche. (2006). Compte rendu sommaire de la séance du 16 mai 2006 du Conseil municipal.

Conseil d'Etat. (2010). Arrêt du 15 septembre 2010 (requête 330734; 6ème séance et 1ère sous-sections réunies).

Costanza, R., d'Arge, R., de Groot, R., Farber, S., Grasso, M., Hannon, B., Limburg, K., et al. (1997). The value of the world's ecosystem services and natural capital. Nature, 387, 253-260.

CRPF Rhône-Alpes. (2010, février). Etude foncière forestière sur le site du Mont Forchat.

Davezac, H., Grandguillot, G., Robin, A., & Saout, C. (2008). L'eau potable en France 2005-2006. Paris: Ministère de la santé, de la jeunesse, des sports et de la vie associative.

Davis, L., & North, D. (1970). Institutional Change and American Economic Growth: A First Step Towards a Theory of Institutional Innovation. The Journal of Economic History, 30(1), 131-149.

Deck, C. (2008). Gestion forestière et eau potable : Analyse de cas et recommandations.

Degron, R. (2009). L'espace de la politique forestière en question. Revue géographique de l'Est, 49(2-3).

Deville, B. (2011). Etude hydrogéologique du massif du mont Forchat (Haute-Savoie). Caractérisation du fonctionnement et de la structure des aquifères carbonatés (à paraître). SIEM.

DIREN Languedoc-Roussillon. (2001). Guide juridique et pratique pour les interventions publiques sur terrains privés (cours d'eau non-domaniaux et eaux souterraines). Consulté de http://www.languedoc-roussillon.ecologie.gouv.fr/loadPage.php?file=eau/guide/preambule.htm

Durand-Prinborgne, C. (1966a). L'office national des forêts. Revue forestière française, (1), 1-40.

Durand-Prinborgne, C. (1966b). Aspect contemporain du droit de propriété en matière forestière. Revue forestière française, (12), 767-774.

Equenot, J. (2008). Préconisation de gestion forestière dans les périmètres de protection de captage d'eau potable. Paris: ENGREF.

Ferry, O. (2004). La Forêt au service de l'eau : une perspective européenne ? Revue forestière française, (1).

Ferry, O. (2006). Quels contrats pour une forêt au service de l'eau ? Quelques enseignements du projet Life forests for water. Revue forestière française, (4).

FIB74. (2010). Exploitation forestière; chartes des bonnes pratiques pour la Haute-Savoie. Consulté de www.fib74.com

Fiquepron, J. (2007). Action conjointe INRA & IDF: forêt et eau; Evaluation économique des services rendus par la forêt pour la production d'eau propre. IDF.

Fiquepron, J. (2010a). Calcul des coûts de l'accident de turbidité au captage des Moises en 2001. IDF.

Fiquepron, J. (2010b). Forêt et eau potable, des services à mettre en valeur. Forêt-entreprise, (193), 12-13.

Fiquepron, J., & Gauthier, A. (2009). Une demande croissante d'évaluation économique des services rendus par la forêt : exemple de l'eau potable. Forêt-entreprise, (187), 40-45.

Gerber, J.-D. (2006). Structures de gestion des rivalités d'usage du paysage: une analyse comparée de trois cas alpins. Écologie & Société (Vol. 21). Zurich: Rüegger.

Gerber, J.-D., Knoepfel, P., Nahrath, S., & Varone, F. (2009). Institutional Resource Regimes: Towards sustainability through the combination of property-rights theory and policy analysis. Ecological Economics, 68(3), 798-809.

Giraudel, C. (2000). La protection conventionnelle des espaces naturels: étude de droit comparé de l'environnement. Limoges: Presses Universitaires de Limoges.

Gouverne, L. (2008). Sept ans pour construire des partenariats. FNCoFor. Consulté de http://fncofor.fr/detail.do?idRubrique=394&noArticle=1349

Guettinger, P. (1992). Le statut juridique de l'eau souterraine. Economie rurale, (208-209), 66-69.

Guitton, M., Levret, C., & Delefortrie, R. (2008). Les défis du pastoralisme: Echanges d'expériences innovantes pour un développement durable d'avenir en montagne. Bruxelles: Euromontana.

Hegg, C., Jeisy, M., & Waldner, P. (2006). La forêt et l'eau potable : Une étude bibliographique. Birmensdorf: Institut fédéral de recherche WSL.

INSEE. (2010). Annuaire Statistique agricole de France. Consulté décembre 17, 2010, de http://www.insee.fr/fr/themes/detail.asp?ref_id=asfagriculture#d1

Institut pour le développement forestier. (2008). Les chiffres clés de la forêt privée, édition 2008-2009. Paris: Centre national professionnel de la propriété forestière.

Inventaire forestier national. (2005). Inventaire forestier départemental, Haute-Savoie, résultats du troisième inventaire (1998). Nogent-sur-Vernisson.

Inventaire forestier national. (2008). La forêt en chiffres et en cartes. Nogent-sur-Vernisson: Inventaire forestier national.

Inventaire forestier national. (2009). La forêt française; les résultats issus des campagnes d'inventaire en 2005, 2006, 2007 et 2008. Nogent-sur-Vernisson: Inventaire forestier national.

Jordi, B. (2003). La meilleure eau potable sort des forêts. Environnement, 1/03, 36-38.

Kissling-Näf, I., & Varone, F. (2000). Historical Analysis of Institutional Regimes in Switzerland. A Comparison of the Cases of Forest, Soil, Air and Landscape. Working paper de l'idheap. Chavannes-près-Renens: idheap.

Knoepfel, P. (2007). Environmental Policy Analyses: Learning from the Past for the Future – 25 Years of Research. Berlin: Springer.

Knoepfel P & de Buren G (2011) Redefining ecoservices for resource policy analyses. In: Ingold K, Bisang K & Hirschi Ch, (Eds), Umwelt und Gesellschaft im Einklang? Festschrift für Willi Zimmermann, Schriften zum Recht des ländlichen Raums (Vol. X). Zurich: EPFZ. (à paraître)

Knoepfel, P., & Gerber, J.-D. (2008). Institutionelle Landschaftsregime Lösungsansatz für Landschaftskonflikte [Forschungsbericht NFP 48]. Zurich: vdf Hochschulverlag.

Knoepfel, P., Kissling-Näf, I., & Varone, F. (2001). Institutionelle Regime für natürliche Ressourcen : Boden, Wasser und Wald im Vergleich. Écologie & Société (Vol. 17). Bâle: Helbing & Lichtenhahn.

Knoepfel, P., Kissling-Näf, I., & Varone, F. (2003). Institutionelle Regime natürlicher Ressourcen in Aktion. Écologie & Société (Vol. 19). Bâle: Helbing & Lichtenhahn.

Knoepfel, P., Larrue, C., & Varone, F. (2006). Analyse et pilotage des politiques publiques (2e éd.). Zurich: Rüegger.

Knoepfel, P., Nahrath, S., Savary, J., Varone, F., & Dupuis, J. (2010). Analyse des politiques suisses de l'environnement. Écologie & Société (Vol. 22). Zurich: Rüegger.

Knoepfel, P., Schenkel, W., & Savary, J. (2007). Nutzung der natürlichen Ressourcen steuern / Piloter l'usage des ressources naturelles. Mandat de l'ARE, de l'OFEV et de l'OFPER (idheap.). Chavannes-près-Renens.

Küchli, C. (1992). La forêt suisse : ses racines, ses visages, son avenir. Lausanne: Payot Lausanne.

Küchli, C. (1997). Forests of hope : stories of regeneration. London: Earthscan.

Küchli, C., & Baumgartner, H. (2001). La protection de l'environnement est née dans la forêt. Environnement, (02/01), 6-8.

Küchli, C., & Meylan, B. (2002). La meilleure eau potable sort des forêts. La Forêt, 10/02, 15-18.

Küchli, C., & Stuber, M. (2001). La forêt et l'évolution de la Société - expériences de régions de montagne en Suisse et dans les pays du Sud. DDC et OFEV.

Le Galès, P., & Thatcher, M. (Éd.). (1995). Les Réseaux De Politique Publique: Débat Autour Des « policy Networks ». Paris: L'Harmattan.

Ledoux, B., & Larrouy-Castera, X. (2010). Eau et foncier; Guide juridique et pratique pour les interventions publiques sur terrains privés. DIREN Languedoc-Roussillon. Consulté de http://www.languedoc-roussillon.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/guide_eau_et_foncier_reactualisation_2010Web_cle5d3b6a.pdf

Liagre, J. (2010). De l'inaliénabilité à l'aliénabilité sous condition des forêts domaniales : contribution à une réflexion sur l'évolution du statut juridique du domaine forestier de l'état. Revue forestière française, 62(2), 183-194.

Liagre, J. (sans date). Droit forestier : Les grandes étapes. Consulté de www.onf.fr/lorraine/sommaire/onf/connaitre/domaine_gere/20090227-094834-573840/1/files/1

MAAPRAT. (2010). Agreste - La statistique, l'évaluation et la prospective agricole. Consulté décembre 17, 2010, de http://agreste.agriculture.gouv.fr/page-d-accueil/article/donnees-en-ligne

Maître, V., & Jenni, R. (2007). Etude bibliographique sur la relation forêt-eau souterraine. Fribourg: Bureau Nouvelle Forêt sàrl.

Maresca, B., & Picard, R. (2010). Les propriétaires forestiers sont attachés à leur patrimoine mais peu motivés par son exploitation commerciale. Consommation et modes de vie, (228).

de Marsily, G. (2001). L'eau au XXIème siècle objet de toutes les ingénieries, miroir de tous les égoïsmes... La lettre de l'Académie des sciences, (2), 3-7.

de Marsily, G. (2002). Vers des parcs naturels hydrologiques. Le Monde diplomatique, Manière de voir, (65).

Mazoyer, M., & Roudart, L. (2002). Histoire des agricultures du monde : Du néolithique à la crise contemporaine. Paris: Seuil.

MEEDAT. (2009). Les services publics d'eau potable et d'assainissement en France.

Mérot, S. (1996). Les sources et les eaux souterraines. Étude des législations fédérales et vaudoises. Lausanne: Payot.

Meynet, R. (2002, octobre 13). Elargissement du chemin reliant le col de Feu au col des Moises. Le Dauphiné, 12.

Ministère de l'agriculture et de la forêt. (2001). Les chartes forestières de territoire; dossier de presse. Consulté de http://agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/chartesforestieres-2.pdf

Ministère de l'agriculture et de la pêche. (2001). Circulaire relative à la mise ne place expérimentale des Chartes de territoire forestier (DERF/SDF/SDIB/C2001-3004) du 15 février 2001.

Ministère de l'agriculture et de la pêche. (2007). Programme de développement rural hexagonal 2007-2013; version définitive approuvée au Comité de Développement Rural du 20 juin 2007, validée par la Commission le 21 décembre 2009. Consulté de http://www.europe-en-france.gouv.fr/content/download/9385/60382/version/1/file/PDRH%20Vdef.pdf

Ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration. (sans date). Portail Internet DGCL: Domanialité. Consulté janvier 10, 2011a, de http://www.dgcl.interieur.gouv.fr/sections/les_collectivites_te/administration_des_c/domanialite/

Ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration. (sans date). Portail Internet DGCL: Eau. Consulté novembre 10, 2010b, de http://www.dgcl.interieur.gouv.fr/sections/les_collectivites_te/missions_collectivit/environnement_et_dev/eau/

Ministère de la santé et des sports. (2009a). Protection des captages d'eau - Guide technique.

Ministère de la santé et des sports. (2009b). Protéger les captages destinés à la production d'eau potable - Bilan.

Ministère de la santé et des sports. (2010, juin 1). Réponse ministérielle n°65476 à la question : Captage d'eau : les servitudes dans le périmètre de protection rapprochée peuvent-elles être indemnisées? Journal des avis officiels, 6144.

Ministère en charge de la santé. (1990). Circulaire du 24 juillet 1990 relative à la mise en place des périmètres de protection des points de prélèvement d'eau destinée à la consommation humaine (art. L. 20 du code de la santé publique).

Ministère en charge de la santé. (1997). Circulaire DGS/VS4/ENV/INT/FP no 97/2 du 2 janvier 1997 relative à la mise en œuvre des périmètres de protection des points de prélèvement d'eau destinée à la consommation humaine.

Mollet, P., Hahn, P., Heynen, D., & Birrer, S. (2005). Exploitation des bois et protection de la nature: rapport principal. Cahier de l'environnement. Berne et Sempach: Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (OFEFP) et Station ornithologique suisse.

Monin, J.-C. (2003). Décentralisation et politique forestière : propositions de mesures pour les communes forestières. Revue forestière française, (5), 393-492.

de Montgascon, A. (1981). A propos de la loi du 6 août 1963: Pour qui? Pourquoi? Revue forestière française, 33(3), 229-232.

Moor, P. (2002). L'expropriation matérielle. Dans P. Moor (Éd.), Droit administratif (Vol. II, p. 741-755). Berne: Stämpfli.

Morin, G.-A. (2009). De l'inaliénabilité des forêts domaniales. Revue forestière française, 61(1), 88-98.

Morin, G.-A. (2010). La continuité de la gestion des forêts françaises de l'ancien régime à nos jours, ou comment l'Etat a-t-il pris en compte le long terme. Revue française d'administration publique, 134(2), 233.

Muller, P., & Surel, Y. (1998). L'analyse des politiques publiques. Paris: Montchrestien.

Nahrath, S. (2003). La mise en place du régime institutionnel de l'aménagement du territoire en Suisse entre 1960 et 1990. Thèse de doctorat. Chavannes-près-Renens: idheap - Université de Lausanne.

Nahrath, S., Gerber, J.-D., & Varone, F. (2009). Les espaces fonctionnels : nouveau référentiel de la gestion durable des ressources. Vertigo, 9(1), 1-14.

Nahrath, S., & Varone, F. (2007). Les espaces fonctionnels comme changement d'échelles de l'action publique. Dans A. Faure, J.-P. Leresche, P. Muller, & S. Nahrath (Éd.), Action publique et changements d'échelles : les nouvelles focales du politique, Logique politique (p. 235-249). Paris: L'Harmattan.

Nicol, L. (2009). Institutional Regimes for Sustainable Collective Housing. Chavannes-près-Renens: idheap.

North, D. (1991). Institutions. The Journal of Economic Perspectives, 5(1), 97-112.

Observatoire départemental. (2005). La forêt haut-savoyarde. Consulté de www.fib74.com/doc/cg.pdf

OFEFP. (2005). Protection des eaux souterraines en forêt. Fiche technique l'environnement pratique. Berne: Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage.

Office national des forêts. (2008). L'élu forestier : guide à l'usage des communes. Saint-Mandé - Paris: Office national des forêts & Fncofor.

Olgiati, M. (2011). Nouveau regard sur l'information documentaire publique. Zurich: Rüegger.

ONF. (2006). Bilan patrimonial des forêts domaniales, version résumée. Paris: Office national des forêts.

ONF. (2009). ONF Fiche profil 2009. Office national des forêts.

Orlanini, P. (2009). Sécurisation des installations d'eau potable vis-à-vis du risque intentionnel : approche vétérinaire. Consulté de http://ddata.over-blog.com/xxxyyy/3/79/22/04/Memoires-DIE/memoire-orlandini.pdf

Ost, F. (2003). La nature hors la loi : l'écologie à l'épreuve du droit. Paris: Éditions La Découverte.

Oviedo, G., & van Griethuysen, P. (2006). Poverty, equity and rights in conservation; Technical papers and case studies : joint IUCN-IUED project. Gland :: IUCN-IUED.

Parlement et Conseil européen. (2000). Directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau. 2000/60/CE. Consulté de http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000L0060:FR:HTML

du Peloux, T. (2008). La définition juridique de la forêt. Forêts de France, (512), 37-38.

Pereira, V., & Ferry, O. (2008). Gestion de l'eau: quels enjeux pour la forêt et les forestiers? Rendez-vous technique de l'ONF, (22), 22-24.

Pezon, C. (2002). La dérégulation discrète de la distribution d'eau potable en France et l'émergence d'un nouvel acteur collectif, les abonnés. Flux, (48-49), 62-72.

Poncet, A. (1965). La loi du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution. Revue forestière française, (5), 333-340.

Préfecture de la Haute-Savoie. (1988). Déclaration d'utilité publique concernant les captages des « Arces », des « Granges Mamet », des « Rambles » (ou des « Sauges » ou « Doucy ») et des « Granges » (ou des « Cornes »); Arrêté n° DDAF-B/6-88 du 18 novembre 1988.

Prieur, M. (2003). Droit de l'environnement (5e éd.). Paris: Dalloz.

Rampnoux, J.-P. (1983). Rapport géologique sur les périmètres de protection de captages. Commune d'Habère-Poche (Haute-Savoie).

RDA. (2008). Vallée Verte; bilan des besoins/ressources en eau potable. Annecy.

Reid, W. V., Mooney, A. A., Cropper, A., Capistrano, D., Carpenter, S. R., Chopra, K., Dasgupta, P., et al. (2005). Millennium Ecosystem Assessment, Ecosystems and Human Well-Being, Synthesis. Washington, DC: Island Press.

Reynard, E., Mauch, C., & Thorens, A. (2000). Screening historique des régimes institutionnels de la ressource en eau en Suisse entre 1870 et 2000. Working paper de l'idheap. Chavannes-près-Renens: idheap.

Richard, S., & Rieu, T. (2009). Vers une gouvernance locale de l'eau en France : analyse d'une recomposition de l'action publique à partir de l'expérience du schéma d'aménagement et de gestion de l'eau (SAGE) de la rivière Drôme en France. Vertigo, 9(1).

Rochfeld, J. (2009). La contractualisation des obligations légales. Dans M. Xifaras & G. Lewkowicz (Éd.), Repenser le contrat (p. 294-308). Paris: Dalloz-Sirey.

Romagoux, F. (2010). Les évolutions du droit de l'eau et des milieux aquatiques. Paris: Office national des forêts.

Rondeau, N. (2008). Une ressource fondamentale; eau et propriété forestière. Forêts de France, (513), 35-38.

Rondeau, N. (2010). Lors d'une vente de parcelle boisée, priorité aux voisins. Forêts de France, (537), 37-38.

Sabatier, P., & Jenkins-Smith, H. (1993). Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach. Boulder: Westview Press.

de Sadeleer, N. (2008). Le statut du principe de précaution en droit français. Risques, (72). Consulté de http://www.ffsa.fr/webffsa/risques.nsf/b724c3eb326a8defc12572290050915b/883f619e32797297c12573f60053b3e2/$FILE/Risques_72_0019.htm

Salaun, E. (1998). Servitude de périmètre de protection de captage d'eau: indemnisation. Association des maires de France. Consulté de http://www.amf.asso.fr/document/fichier.asp?FTP=SERVITUDE_DE_PERIMETRE_DE_PROTECTION_DE_CAPTAGE_DE_50.PDF&ID_DOC=7792&DOT_N_ID=7

Sauvé, J.-M. (2010). L'État et l'eau : approvisionnement, gestion, hygiène publique, discours d'introduction du colloque historique organisé par l'Institut français des sciences administratives et l'Ecole pratique des hautes études, vendredi 15 octobre 2010. Consulté de http://www.conseil-etat.fr/cde/media/document/DISCOURS%20ET%20INTERVENTIONS/intervention-ifsa-l-etat-et-l-eau15102010.pdf

Savary, J. (2007). Mise en œuvre des politiques de la mobilité urbaine - Analyse comparée de processus de régulation des usages des voies publiques et de l'air dans quatre villes suisses. Chavannes-près-Renens: idheap.

Scherrer, L. (2011). Compréhension du rôle du sol forestier dans la filtration des polluants atmosphériques (à paraître). Université de Neuchâtel.

Services de l'Etat pour le département de l'Isère. (2008). Fiche méthodologique pour l'élaboration des PLU: Protection des captages d'alimentation en eau destinée à la consommation humaine. Consulté de http://www.isere.equipement.gouv.fr/IMG/pdf/F_protection_des_captages_cle2311f4.pdf

SGDSN. (2011). Page Internet de la SGDSN - Vigilance, prévention, protection : le plan Vigipirate. Consulté de http://www.sgdsn.gouv.fr/site_rubrique98.html

SIEM. (2009). Présentation du SIEM. Syndicat intercommunal des eaux des Moises. Consulté de http://www.armoy.fr/Documents/SIEM_2009.pdf

Stahl, G., & Evain-Bousquet, N. (2005). Évolution de la réglementation sur la protection des captages d'eau de distribution publique. TSM - Techniques sciences méthodes, génie urbain génie rural, (4), 11-26.

Stolton, S., & Dudley, N. (2007). Gérer les forêts pour fournir de l'eau plus propre aux populations urbaines. Unasylva, 58, 39-43.

Thueler, L. (2010). Hydrogéologie karstique en milieu forestier: Site des gorges de l'Areuse. Mémoire de fin d'études. Université de Neuchâtel.

Varone, F., Nahrath, S., & Gerber, J.-D. (2008). Régimes institutionnels de ressources et théorie de la régulation. Revue de la régulation, (2).

Vaslin, J.-M. (2011, avril 27). Les chênes français, le « trésor » de Colbert. Le Monde. Paris.

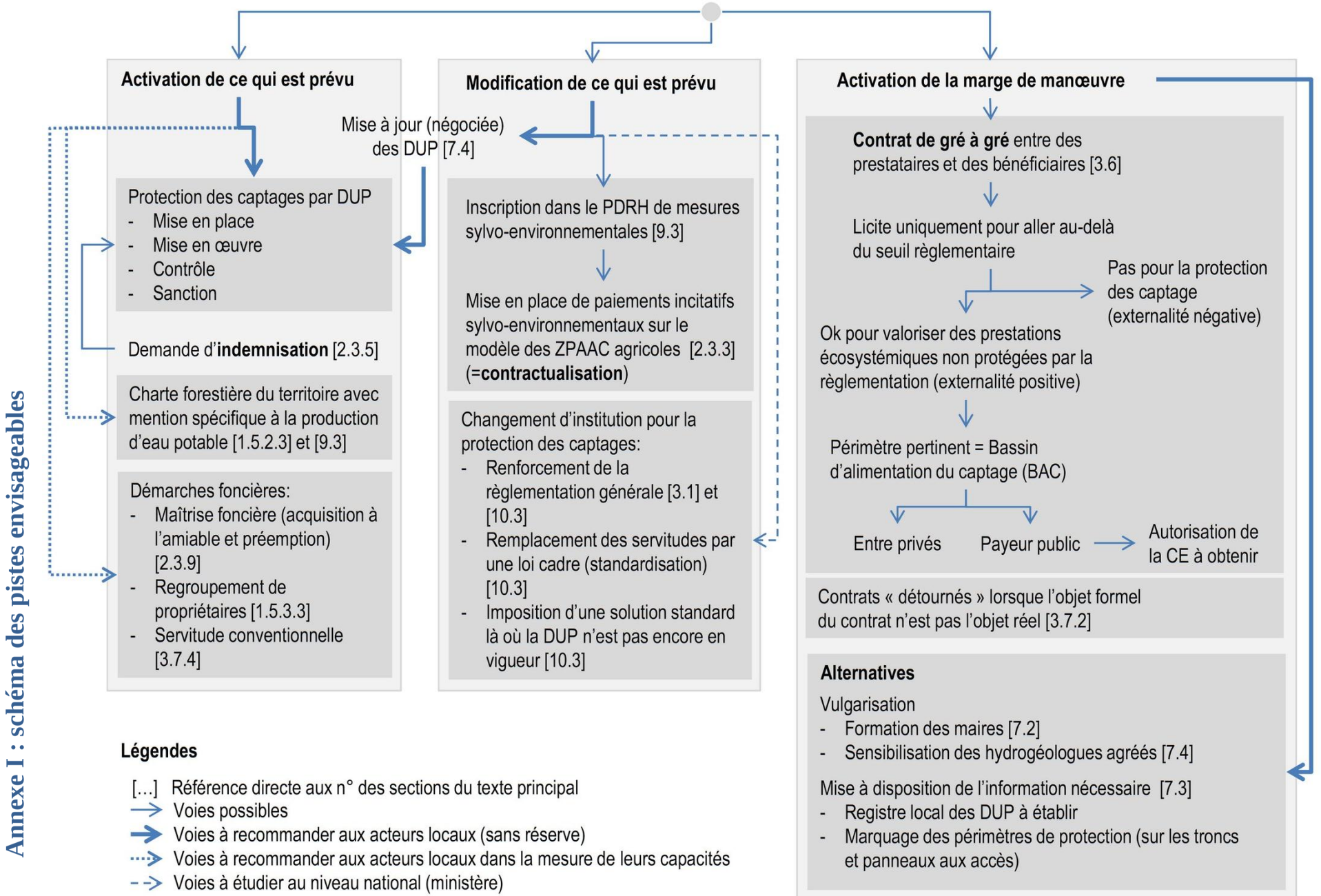
Vie-publique.fr. (2004). Dossier: La politique de l'eau (1964-2004); 40 ans d'une gestion décentralisée. La documentation française. Consulté de http://www.vie-publique.fr/politiques-publiques/politique-eau/index/

Villey Desmeserets, F., Ballay, D., Tricard, D., & Henry de Villeneuve, C. (2001). La politique de préservation de la ressource en eau destinée à la consommation humaine (La documentation française.). Paris: Commissariat général du plan.

Williamson, O. (2000). The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead. Journal of Economic Literature, 38(3), 595-613.

Wunder, S. (2005). Payments for environmental services: Some nuts and bolts. CIFOR Occasional Paper. Jakarta: Center for International Forestry Research.

Annexe I : schéma des pistes envisageables



Annexe II : liste des personnes rencontrées

Entretiens exploratoires :

Evelyne Baptendier ; hydrogéologue agréée ; rencontrée à Thonon.

Martial Dray ; hydrogéologue en retraite (Laboratoire d'Hydrogéologie, Université d'Avignon et Centre de Recherches Géodynamiques de Thonon) rencontré à Thonon.

Joseph Roch ; ancien agent patrimonial de l'ONF pour le triage d'Habère Lullin (à la retraite) ; rencontré à Thonon.

Pierre Francillard ; responsable du service environnement de la Société d'équipement et de développement de Haute Savoie (SED74) ; entretien téléphonique.

Claude Gemigniani et Vincent Boneu ; cellule "milieux naturels, forêt et cadre de vie", service eau et environnement de la Direction Départementale des Territoires (DDT) ; rencontrés à Annecy.

Bertrand Deville, Syndicat intercommunal des eaux des Moises (SIEM) ; rencontré à Perrignier.

Entretiens semi-directifs :

Dominique Reignier ; responsable de la cellule "eau et alimentation", service environnement et santé de l'Agence régionale de santé Rhône-Alpes (ARS) ; rencontré à Annecy.

Vincent Boneu ; responsable de la cellule "milieux naturels, forêt et cadre de vie", Service Eau et Environnement de la Direction Départementale des Territoires ; rencontré à Annecy.

Nicolas Wilhelm ; Syndicat intercommunal des eaux des Moises (SIEM) ; rencontré à Perrignier.

François Vaudaux et son fils ; propriétaire forestier ; rencontrés à Saint Cergues.

Mireille Schaeffer ; technicienne forestière au CRPF ; rencontrée à Thonon.

Joseph Roch ; ancien agent patrimonial de l'ONF pour le triage d'Habère-Lullin ; rencontré à Bogève. Rermarque : Bien qu'à la retraite, M. Roch nous a été désigné par l'ONF comme interlocuteur pour notre site.

Denis Ducrot ; maire d'Habère-Poche ; rencontré à Habère-Poche.

Marcel Bossus ; employé de la voirie d'Habère-Poche ; échange téléphonique par l'intermédiaire du maire (rencontre annulée sur place).

Lucien Chessel, maire de Draillant et président du Syndicat intercommunal des eaux des Moises (SIEM) ; rencontré à Draillant.

Jean-Luc Chenal, directeur du service « gestion de propriétés » de la Coforêt ; rencontré à Thonon.

L'IDHEAP EN BREF

Avec l'Institut de hautes études en administration publique, la Suisse dispose d'une haute école pour l'enseignement et la recherche dans le domaine de l'administration des affaires publiques.

Créée en 1981, l'IDHEAP est une fondation autonome associée à l'Université et à l'Ecole polytechnique fédérale de Lausanne.

L'IDHEAP a pour vocation la formation postgrade des étudiants qui désirent se consacrer à la fonction publique ou parapublique, le perfectionnement professionnel des fonctionnaires des administrations au sens large. Il a également une mission de recherche et d'expertise dans tous les domaines du secteur public.

Institut universitaire, l'IDHEAP propose une palette de formations adaptée à l'enseignement et au perfectionnement des connaissances des spécialistes de la fonction publique. Il dispense notamment le Master of Public Administration (MPA) et organise des séminaires pour spécialistes et cadres (SSC). L'Institut assure une formation doctorale et décerne le titre de docteur en science administrative de l'Université de Lausanne. Centre de formation au service des collectivités publiques, l'IDHEAP est ouvert aux entreprises, permettant à leurs collaborateurs de s'initier aux modes de fonctionnement propres au secteur public.

Comme tout institut universitaire, l'IDHEAP poursuit également une mission de recherche.

Son objectif est de fournir les instruments d'analyse et de gestion nécessaires à la réflexion des responsables du secteur public.

Concentration unique en Suisse de spécialistes de l'analyse des politiques et du management publics, l'IDHEAP intervient à la demande des entreprises et collectivités communales, cantonales, fédérales, voire étrangères, pour résoudre des problématiques spécifiques. Les mandats de conseil contribuent à nourrir l'interactivité permanente entre théorie et pratique qui caractérise les formations dispensées par l'IDHEAP.