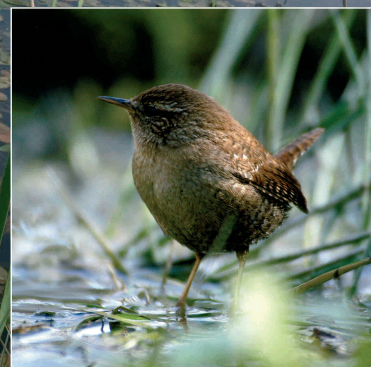


Evaluation des politiques d'intervention de l'Agence



Evaluation de la politique en faveur des zones humides

Rapport final

2010



EVALUATION DES POLITIQUES D'INTERVENTION DE L'AGENCE DE L'EAU RHONE MEDITERRANEE ET CORSE

Evaluation de la politique en faveur des zones humides

Membres du comité de pilotage de l'évaluation :

Agence de l'eau Rhône Méditerranée et Corse

Jean-François Curci, directeur des interventions et actions de bassin (DIAB) et Président du comité de pilotage

Frédéric Immédiato, chargé de la politique de restauration et de mise en valeur des milieux aquatiques, DIAB

Anne Lautredou, chargée de la politique d'évaluation des politiques d'intervention, Direction Planification et Programmation (DPP)

Eric Parent, chargé de la politique zones humides et espèces, DPP

Jean Peytavin, responsable de l'Unité Ressources en Eau et Pollution Diffuse, DIAB

Nadine Bosc-Bossut, chargée des zones humides, délégation de Montpellier

Magali Marquié, chargée d'affaires collectivités, délégation de Marseille

Acteurs de la politique « zones humides » externes à l'Agence de l'eau RM&C

Thierry Clary, Service Police de l'eau, Direction Départementale des Territoires de l'Isère

Jacques Rega, DREAL Languedoc Roussillon

Anne Thévenot, responsable Services rivières et Milieux aquatiques, Direction Environnement, Conseil Général du Var

Jean-Claude Armand, Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres

Christian Bruneel, directeur Adjoint et animateur du Contrat de rivière Bienne, Parc naturel régional du Haut Jura

Hervé Coquillart, Conservatoire Régional des Espaces Naturels Rhône-Alpes

Régis Périer, responsable du Département Valorisation des Espaces, Chambre d'agriculture de l'Ardèche

Evaluation réalisée : d'octobre 2008 à octobre 2009

Prestataire : Acer campestre (Sabine Laval, Anne-Lise Bonin, Benjamin Thinon), Contrechamp (Jean-Baptiste Chemery, Pierre Fillatre) et
Pollen conseil (Hugues Juricic)

Travaux fournis : rapport d'évaluation, note de synthèse et annexes sur format informatique

Rapport d'évaluation et note de synthèse disponibles à l'Agence de l'eau et sur

<http://www.eaurmc.fr/aides-et-redevances/evaluation-de-la-politique-dintervention.html>

Avant-propos



L'Agence évalue ses politiques d'intervention depuis 2003. Le Conseil d'Administration a décidé fin 2007 d'évaluer la politique de préservation des zones humides en terme de durabilité, de cohérence interne et externe, et d'efficience.

La politique de préservation des zones humides, initiée il y a une quinzaine d'années au niveau du comité de bassin et consolidée ces cinq dernières années, s'appuie dans le 9ème programme d'intervention (2007-2012) sur des taux d'aides variant de 30 à 80% (études, travaux de restauration et d'entretien, acquisition de zones humides remarquables, restauration de champs naturels d'expansion de crues). L'objectif phare suivi pour le programme est la préservation et/ou la restauration de 10 000 hectares de zones humides et l'Agence accompagne l'objectif du Grenelle d'acquisition de 20 000 ha de zones humides.

Cette évaluation conduite sur un an par trois prestataires - Pollen Conseil, Acer Campestre et Contrechamps -, a été suivie par un comité de pilotage diversifié présidé par Jean-François Curci, directeur des interventions et actions de bassin.

Je tiens à remercier l'ensemble des personnes qui ont participé à ce travail : les membres du comité de pilotage, les partenaires et les agents de l'Agence sollicités ainsi que les consultants, les 220 personnes interrogées lors des 4 ateliers organisés deux fois dans chaque délégation, les personnes rencontrées lors des 15 études de cas.

Les enjeux et les objectifs de cette politique ont ainsi été réactualisés. Le dispositif d'intervention actuel, qui fut révisé fin 2008, n'a pas besoin d'être modifié à nouveau sur le plan financier. En revanche, le mode d'action de l'Agence doit être revu et renforcé suivant les lignes directrices formellement arrêtées par le conseil d'administration :

- adapter les modes d'intervention selon les territoires et les enjeux, en intégrant la préparation des trames vertes et bleues et en distinguant bien les pressions agricoles et urbaines ;
- développer la politique partenariale et l'animation des acteurs ;
- renforcer la communication, en particulier sur les inventaires des zones humides et en privilégiant le grand public ;
- renforcer la connaissance et la recherche autour des avantages procurés par les zones humides ;
- renforcer la conditionnalité des aides et utiliser la réglementation.

L'Agence doit désormais articuler ses interventions :

- au niveau du bassin, pour favoriser la communication générale, la recherche et le développement sous l'impulsion politique du Comité de bassin et du SDAGE ;
- au niveau régional, qui constitue le niveau clef pour une action pertinente, avec les DREAL, les Régions et les Conservatoires des Espaces Naturels ;
- au niveau local, en adaptant les outils à mettre en œuvre selon le type de zones humides et de pressions associées (pression ou déprise agricole, urbanisation...).

En 2010, année de la biodiversité, la politique de l'Agence en faveur des zones humides est ainsi réactivée dans sa mise en œuvre pour le 9ème programme, en lien avec la dynamique nationale (renforcée par le Grenelle de l'environnement).

Alain PIALAT
Directeur Général de l'Agence de l'Eau
Rhône Méditerranée et Corse

*Les textes ci-après n'engagent que leurs auteurs
et ne constituent donc pas une position officielle
de l'Agence de l'Eau.*

Evaluation de la politique en faveur des zones humides de l'Agence de l'eau Rhône Méditerranée et Corse

Rapport d'évaluation

Décembre 2009



Sommaire

Cadre général et référentiel de l'évaluation **2**

I. Définitions et bref historique des zones humides	2
II. La politique en faveur des zones humides de l'Agence de l'eau Rhône Méditerranée et Corse	5
III. Le référentiel de l'évaluation	8

Méthodologie et réalisation des travaux d'évaluation **12**

I. Présentation générale de la démarche	12
II. La collecte et le traitement des données	12

Bilan des 7^{ème}, 8^{ème} et 9^{ème} programmes **15**

I. L'engagement de l'Agence de l'eau	15
II. Le bilan financier	15
III. Le bilan technique du programme	18
IV. Le bilan de l'état des milieux	22

Réponses aux questions évaluatives **23**

I. Question 1 : Modification de l'image des zones humides et des pratiques des acteurs	23
II. Question 2 : L'acquisition foncière	31
III. Question 3 : Pérennisation	37
IV. Question 4 : Démarches pertinentes hors du bassin RM&C	46
V. Question 5 : Cohérence interne et externe de la politique zone humide de l'Agence	51

Recommandations **63**

I. Actualisation des enjeux et objectifs d'une politique en faveur des zones humides à l'échelle des bassins Rhône Méditerranée et Corse	63
II. Positionnement stratégique global de l'Agence	69

III. Examen des différents leviers à mettre en œuvre ou à adapter, et des partenariats associés	71
IV. Priorités stratégiques de l'Agence	84

Annexes **85**

I. Bibliographie	85
II. Personnes rencontrées	85
III. Mandat de l'évaluation	89

Introduction

Le groupement de bureaux d'étude Acer campestre – Contrechamp – Pollen Conseil s'est vu confié par l'Agence de l'eau Rhône-Méditerranée & Corse l'évaluation de la politique de l'Agence en faveur des zones humides. Cette évaluation est engagée dans le cadre du programme 2007 de la Direction des Interventions Sectorielles devenue Direction des Interventions et Actions de Bassin, direction responsable du pilotage des politiques thématiques de l'Agence.

De manière synthétique, l'intervention en faveur des zones humides fait généralement l'objet d'un large consensus, mais trouve difficilement les moyens correspondants à sa mise en œuvre et la pertinence des outils utilisés, ainsi que leur cohérence d'ensemble.

Sur la base d'une analyse de cette politique depuis la mise en œuvre de son 7^{ème} programme, c'est-à-dire à dater de 1997 jusqu'à aujourd'hui, l'enjeu de cette étude est d'évaluer la pertinence, la cohérence et l'efficacité des différents types de mesures mises en œuvre et la durabilité de leurs effets, intégrant notamment l'impact sur les acteurs concernés, leur mobilisation et leurs pratiques et projets, ainsi que sur les différents partenaires relais de l'Agence. Cette évaluation recouvre à la fois une approche interne de la politique de l'Agence et une prise en compte des contextes et cadres social, politique et réglementaire, dans lequel elle s'inscrit et dont l'analyse permettra de préciser le niveau de cohérence en la matière.

Cette évaluation s'inscrit clairement dans une logique instrumentale, visant à terme à favoriser des adaptations de la politique de l'Agence, dans le cadre de son 9^{ème} programme en cours. Dans ce cadre, cette mission comporte une dimension prospective affirmée, intégrant certaines perspectives et opportunités internes et externes (politiques de l'Agence, autres politiques publiques) et visant à identifier les conditions et modalités de leur prise en compte et de leur articulation.

Dans le cadre de cette étude, ont été réalisés :

- **Un état des lieux de la politique de soutien de l'Agence** en faveur des zones humides, conjuguant approche quantitative (fondée sur le recueil et le traitement de données) et qualitative (établie à partir de l'écoute d'acteurs impliqués à différents titres et niveaux dans la mise en œuvre de cette politique).
- Un diagnostic analytique de l'état des lieux, mettant en exergue les forces et les faiblesses de la politique de l'Agence.

Ce document final présente :

- Un **cadrage général de l'évaluation**,
- Un **rapport évaluatif**, porteur des jugements de l'équipe d'étude quant à la pertinence, cohérence, efficacité, efficience de la politique de l'Agence et de la durabilité de ses effets, structuré autour des questions évaluatives élaborées par le comité de pilotage partenarial en charge de cette évaluation,.
- Une **série de propositions et de recommandations** intéressant la politique de l'Agence et tenant compte de son contexte d'intervention, co-produites par l'équipe d'étude et le comité de pilotage – ce dernier assurant la rédaction des recommandations finales.

Cadre général et référentiel de l'évaluation

I. Définitions et bref historique des zones humides

I.A. Présentation générale

I.A.1. Qu'est ce qu'une zone humide ?

De par leur position intermédiaire entre terre et eau et leur caractère parfois temporaire, les zones humides sont des milieux naturels qu'il a été difficile de définir. Pourtant cette définition s'est avérée indispensable pour leur préservation quelle que soit l'échelle d'intervention. Si aujourd'hui, de nombreuses définitions existent (cf. Annexe I), c'est la loi sur l'eau qui officialise pour la première fois une définition des zones humides en 1992.

Définition de la Loi sur l'Eau du 3 janvier 1992 (article 2) : "On entend par zone humide les terrains exploités ou non, habituellement inondés ou gorgés d'eau douce, salée ou saumâtre de façon permanente ou temporaire ; la végétation, quand elle existe, y est dominée par des plantes hygrophiles pendant au moins une partie de l'année. "

Depuis la notion des zones humides a été reprise dans plusieurs textes de lois notamment la transposition en droit français de la Directive cadre européenne sur l'eau adoptée en 2000 puis dans la loi relative au développement des territoires ruraux en 2005.

I.A.2. Importance des zones humides dans le monde et en France et son évolution

Le Centre mondial de surveillance de la conservation du PNUE¹ estime la surface des zones humides à **5,7 millions km²**, soit environ 6% de la surface terrestre, répartie ainsi : 30% de tourbières ; 26% de fagnes ; 20% de marécages ; 15% de plaines inondables ; 2% de lacs.

Actuellement, les principales zones humides françaises métropolitaines (hors vasières, milieux marins, cours d'eau et grands lacs) représentent environ **1,5 millions d'hectares**, soit 3% du territoire métropolitain.

Entre 1980 et 2000, à l'échelon national, leur régression liée aux pressions anthropiques a été évaluée à 50% (rapport du préfet Bernard, 1995). Depuis cent ans, environ 2,5 millions d'hectares de zones humides, soit trois fois la superficie de la Corse, ont disparu en France ; un peu plus de 10 000 hectares étaient encore drainés au cours de l'année 1992, à des fins agricoles.

En 2007, l'IFEN publie un document sur l'évolution des zones humides d'intérêt majeur sur la décennie 1990-2000. En 2000, et comparativement à 1990, les zones observées connaissent en moyenne une augmentation du nombre d'activités humaines et de la pression de ces activités, qui sont plus étendues et plus intenses. Paradoxalement, les superficies et l'état de conservation de la majorité des milieux humides sont estimés stables, sachant qu'il existe un gradient de sensibilité des milieux et des évolutions différentes au sein des zones. Cette apparente contradiction est sans doute due à l'essor marquant de des activités de conservation, pédagogiques ou scientifiques. Les atteintes sur les zones humides d'importance majeure semblent donc globalement moindres que celles identifiées par l'évaluation portant sur la décennie précédente (1980-1990). En de nombreuses circonstances, les évolutions des zones humides pour la période 2000-2010 restent néanmoins incertaines d'après les experts, les multiples causes de dégradation ou d'amélioration se conjuguant et les effets se faisant sentir parfois à distance et

¹ Programme des Nations Unies pour l'Environnement

dans la durée. Rappelons par ailleurs qu'il faut considérer avec précaution les données issues de cette enquête à dire d'experts. Les résultats ne sont pas extrapolables à l'ensemble du territoire, puisque l'étude s'appuie sur un panel de 152 zones humides, certains milieux étant par ailleurs peu représentés comme les tourbières. Il faut donc s'attacher davantage aux tendances d'évolution qu'aux valeurs absolues.

I.A.3. A quoi servent les zones humides ?

La démonstration de l'intérêt écologique, économique et social de la conservation des zones humides conduit aujourd'hui à leur conférer **un statut d'infrastructure naturelle** pour tenter de faire reconnaître le double bénéfice fonctionnel et patrimonial qu'elles fournissent. (cf. annexe III).

- **Les fonctions hydrologiques** : maintien et amélioration de la qualité de l'eau en agissant comme un filtre épurateur (physique et biologique) ; régulation des régimes hydrologiques (diminution de l'intensité des crues, soutien des débits d'étiage).
- **Les fonctions biologiques** : réservoir de biodiversité, fonction d'alimentation, de reproduction, fonction d'abri, de refuge et de repos
- **Les fonctions climatiques** : régulation des microclimats.

La présence de zones humides en bon état de fonctionnement écologique assure également aux populations locales un certain nombre de bénéfices par l'exploitation de diverses ressources produites ou entretenues sur ces territoires et par des usages en relation avec leurs valeurs :

- **La ressource en eau** : gestion qualitative et quantitative
- **La prévention des risques naturels** : prévention contre les inondations, limitation des effets des sécheresses, lutte contre l'érosion
- **La production de ressources biologiques** : production agricole, piscicole, conchylicole
- **Les valeurs culturelles et touristiques** : patrimoine paysager et culturel, support d'activités de loisirs et touristiques
- **Les valeurs éducatives, scientifiques et patrimoniales** : support pédagogique

Il apparaît donc que les fonctions écologiques et valeurs économiques des zones humides sont intimement liées. De ce fait, leur gestion doit être conçue de manière intégrée dans le cadre de projets de développement durable et d'aménagement raisonné.

I.A.4. Des milieux menacés et qui doivent être gérés

On estime généralement que les deux tiers de la superficie des zones humides françaises ont été détruits. Les actions humaines influençant la destruction et la dégradation des zones humides sont multiples :

- **Les processus de destruction** : drainage, poldérisation, remblaiement, développement aquacole en eau marine et saumâtre, canalisation, urbanisation et aménagements de tous types, régulation du débit des cours d'eau
- **Les processus de dégradation** : pollutions, intensification, aménagement du lit des cours d'eau, boisements, aménagements cynégétiques ou piscicoles, prélèvement d'eau
- **Les pressions sur les milieux humides** : aménagements hydro-électriques, extraction de granulats, de tourbe

Les milieux naturels en général et les zones humides en particulier ne sont pas immuables. Ils évoluent spontanément ou artificiellement sous la dépendance de différents facteurs (physiques, biologiques, anthropiques). Si certaines zones humides réellement naturelles se maintiennent de façon marginale, la grande majorité d'entre elles constituent des espaces semi-naturels, résultant d'un équilibre entre les processus naturels et les activités humaines et qui nécessite souvent une gestion (cf. Annexe IV pour plus de détails) :

- **La gestion agricole** pour les milieux ouverts de types prairies et marais notamment par le biais des mesures agri-environnementales
- **La gestion des continuités** en milieu urbain.
- **La gestion sylvicole** pour les milieux boisés en cherchant un équilibre entre protection et production et en proscrivant les boisements artificiels en zone humide
- **La gestion piscicole** en maintenant les caractéristiques écologiques du milieu avec une amélioration de la production piscicole et en gérant mieux la pêche de loisirs
- **La gestion cynégétique** : pour allier chasse et préservation des milieux
- **La gestion hydraulique** : aménagement, gestion des niveaux d'eau, de la qualité et quantité de l'eau
- **La gestion pour la conservation** : restauration et/ou préservation des zones humides

Pour contrer la disparition rapide des zones humides en France, la mise en place d'une politique globale de préservation dans le cadre d'un développement durable est devenue aujourd'hui une urgence. Il en va ainsi de l'intérêt national de gérer à long terme ces milieux en prenant en compte l'ensemble des paramètres influençant leur évolution.

I.B. Quelles politiques internationales et nationales en faveur des zones humides ?

La politique générale en faveur des zones humides a fait suite à la reconnaissance de leurs fonctions et intérêts écologiques au niveau international.

La convention de Ramsar dès 1971 a impulsé la prise en compte et la préservation des zones humides par les gouvernements ; elle a été ratifiée en 1986 par la France. Cette politique en faveur des zones humides sera intégrée dans la loi sur l'eau de 1992, qui fixe le principe d'une gestion équilibrée de la ressource en eau visant à « *assurer la préservation des écosystèmes aquatiques, des sites et des zones humides* » et réaffirmée dans l'article 1 de la Directive Cadre sur l'Eau (DCE-13/10/2000).

Suite à une évaluation de la politique nationale sur les zones humides précédant le rapport du Préfet Bernard, l'objectif de freiner voire d'arrêter la régression des zones humides est acté au travers du **Plan national d'action pour les zones humides** en 1995, qui :

- engage un **programme national de recherche sur les zones humides** (PNRZH),
- met en place **6 pôles relais thématiques** concernant les zones humides intérieures, littorales méditerranéennes, littoral Manche atlantique et mer du Nord, les tourbières, mares et mouillères, vallée alluviale. Ces pôles relais ont pour objectif de sensibiliser les acteurs locaux sur les objectifs et de leur donner les moyens d'agir,
- prévoit la création d'un **observatoire national des zones humides**. Cet observatoire créé en 1995 et géré par l'institut français de l'environnement, rassemble les informations et assure le suivi des 204 zones humides d'importance majeure pour la France.
- souligne notamment **la nécessité d'assurer la cohérence des politiques publiques** pour reconquérir les zones humides.

I.C. Zone humide : quelle législation ?

Pour atteindre l'objectif de freiner voire d'arrêter la régression des zones humides, la France se dote de plusieurs outils législatifs, dans le cadre desquels les zones humides prennent une importance de plus en plus forte. (cf. Annexe II). Les zones humides sont alors aujourd'hui concernées par les textes suivants :

- **La loi sur l'eau de 1992** présente la définition officielle des zones humides et soumet les opérations d'assèchements, remblaiements et submersion à autorisation au-delà de 1 hectare, et à déclaration entre 0,1 et 1 hectare.

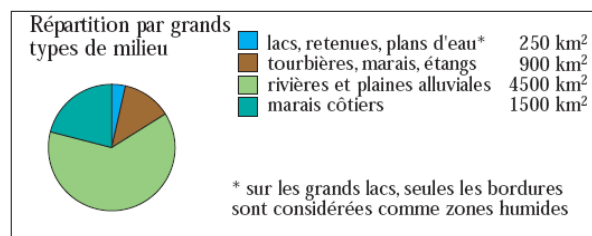
- **La Directive cadre européenne sur l'eau** fixe un cadre européen pour la politique de l'eau. Les zones humides ne sont pas concernées directement par la DCE mais leur protection contribue à l'atteinte de l'objectif de « bon état » pour 2015. L'annexe 12 de la Directive est consacrée exclusivement aux zones humides et à leur prise en compte pour l'application de la DCE.
- **La loi de développement des territoires ruraux** de 2005 représente une véritable avancée en matière de législation concernant les zones humides, instaurant un régime juridique spécifique. Elle fixe les modalités et les outils de délimitation des zones humides, précise les modalités d'exonération fiscale pour les propriétaires fonciers et renforce la cohérence de la législation existante.
- **la dernière Loi d'orientation agricole** soutient le maintien des activités traditionnelles et économiques sur les zones humides, notamment les prairies naturelles et les marais salants. Par ailleurs, le PDRH 2007-2013 module une partie de ces aides (notamment les MAE) en fonction du caractère humide des parcelles et d'autres mesures (axe 3) concernant le patrimoine peuvent répondre à des besoins propres à ces espaces.
- **La loi Grenelle I** prévoit comme objectif de placer 2% du territoire sous protection forte d'ici 2018, avec notamment en terme de maîtrise foncière l'acquisition de 20 000 ha de zones humides sur tout l'hexagone. **La loi Grenelle II** présente les agences de l'eau comme des structures susceptibles de mener une politique d'acquisition foncière dans les zones humides non couvertes par la compétence du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres.
- **L'évaluation environnementale des plans et programmes** invite à une prise en compte des zones humides. Couplés à la notion de compatibilité avec les préconisations des SDAGE et SAGE, les outils pour une meilleure intégration des zones humides dans les politiques publiques d'aménagement du territoire existent.

II. La politique en faveur des zones humides de l'Agence de l'eau Rhône Méditerranée et Corse

II.A. Les zones humides des bassins RM et de Corse

Les bassins de Rhône Méditerranée et de Corse possédaient encore de très nombreuses zones humides représentant une superficie totale d'environ 7 000 km² il y a une dizaine d'années (source SDAGE, 1996), soit environ 5% de sa superficie.

Illustration 1 : Répartition des zones humides par grands types de milieu (source : Note technique SDAGE n°5, Octobre 2000)



Reposant sur les caractéristiques chimiques de l'eau, les habitats inféodés à ces milieux et le régime hydrologique de la zone, une typologie des zones humides a été proposée au niveau national pour pouvoir disposer d'un référentiel commun entre bassins et mettre en place des suivis de ces milieux. Les bassins Rhône Méditerranée et Corse comptent 11 des 13 types identifiés, au sein desquels figurent :

- **Les zones humides de tête de bassins** : 40% des tourbières de Franche-Comté ont disparu au fil des deux derniers siècles et à l'heure actuelle 40% des tourbières sont menacées d'abandon dans l'Ain. Ces milieux sont donc toujours en situation critique et vraisemblablement encore trop négligés par les acteurs sur ces territoires car ils continuent de subir l'assèchement

ou l'exploitation à des fins agricoles ou d'urbanisation. Ces milieux sont aussi de plus en plus convoités par les gestionnaires de domaines skiables (réservoirs naturels idéal pour stocker l'eau nécessaire à l'alimentation des canons à neige). Le prélèvement dans les eaux superficielles de montagne pour les besoins actuels de loisirs risque donc de jouer à court terme un rôle néfaste sur l'alimentation en eau de ces zones humides d'altitude et sur la viabilité des milieux aquatiques en aval des zones de prélèvement.

- **Les plaines alluviales** : plus de 2/3 des zones humides du bassin concernent les rivières et plaines alluviales. Toutefois, entre 1974 et 1994, les prairies du val de Saône ont perdu de 25 à 40 % de leurs surfaces suivant les secteurs. Par ailleurs, le mitage et les différents aménagements ont eu raison de 75% de la longueur des bras secondaires (bras morts et îlons) sur le Haut-Rhône. Les ripisylves et autres forêts alluviales ont elles aussi connu une régression de leurs surfaces consécutive à un "grignotage humain", ainsi qu'indirectement par modification de leur fonctionnement lié à l'artificialisation des berges, la canalisation des cours d'eau, la mise en place d'aménagements hydrauliques associés notamment à l'irrigation ou au drainage. Finalement, les annexes humides des zones d'expansion de crues, parfois en relation avec les nappes d'eau souterraine ont parfois été altérées par des aménagements réalisés de telle sorte que l'eau ne puisse plus séjourner dans ces milieux. De telles perturbations ont aussi favorisé la déconnexion des espaces de vie des milieux aquatiques et engendré la banalisation de la faune et de la flore de ces milieux.
- **Les marais et étangs littoraux** : d'après l'évaluation du risque de non atteinte du bon état menée pour les masses d'eau du district, l'altération de la qualité des eaux des lagunes littorales est principalement due à une occupation humaine croissante de leurs bassins versants et à l'augmentation des infrastructures liées aux loisirs aquatiques. Le drainage et l'assèchement sont également la cause de la perte du quart des milieux humides de Camargue depuis les années 50.
- **Bordures de plans d'eau (lacs, étangs)** : leur surface en eau a diminué de 60% dans la Dombes à la fin du XIX^{ième} siècle par drainage et mise en culture. A l'heure actuelle, ces milieux sont fréquemment banalisés en raison d'une gestion inadaptée.
- **Zones humides ponctuelles (mares)** : elles sont souvent victimes de la plupart des agressions anthropiques (drainage, remblaiement, zone de stockage de déchets,...) tendant à les isoler. Leur caractère ponctuel est bien souvent lié à un manque de connexions écologiques en réseau avec des milieux similaires viables.
- **Marais aménagés dans un but agricole** : de par leur vocation agricole, ces milieux, s'ils ne sont pas drainés, conservent une superficie stable. Mais l'intensification des pratiques culturales, sylvicoles et d'élevage engendre la plupart du temps une banalisation de la végétation, néfaste pour la biodiversité.

II.B. Les orientations du Comité de bassin

II.B.1. Une politique définissant 15 priorités d'actions

Suite à la prise de conscience de l'intérêt de ces milieux au niveau international et national, un point sur la politique à mener sur les zones humides au niveau du bassin a été réalisé en 2004 et a fortement inspiré le projet du futur SDAGE (2010-2015). En dehors du soutien au programme d'action gouvernemental, le Comité de bassin s'est particulièrement investi sur le sujet pour le territoire Rhône Méditerranée et Corse.

Le **SDAGE**, approuvé en 1996 par le Préfet coordonnateur de bassin, définissait comme objectif la préservation et la gestion des zones humides, ainsi que l'acquisition de 10% d'entre elles. Les milieux remarquables étaient plus particulièrement visés : prairies humides, tourbières, marais, étangs d'eau douce ou saumâtre, prairies alluviales dont notamment les multiples petites zones humides, mais aussi les cours d'eau à forte valeur écologique, lacs naturels et profonds, retenues artificielles et profondes, milieux littoraux ou marins exceptionnels, gravières, nappes alluviales, ... A cet effet, le Comité de bassin crée en 1997 une commission spécifique technique sur les zones humides (CTZH) préconisée par le SDAGE dont la mission est de proposer une politique de préservation et de restauration des zones

humides à l'échelle du bassin au travers de 15 priorités d'actions (cf. Annexe V) pour les collectivités, l'Etat, les établissements publics et les usagers.

II.B.2. Une charte pour les zones humides pour accompagner la démarche

En octobre 2000, une « **charte pour les zones humides en Rhône Méditerranée Corse** » est adoptée par le Comité de bassin. Elle vise à accompagner la démarche politique en l'associant à des réflexions techniques et financières. Les priorités du bassin vis-à-vis des zones humides y sont reprises en soulignant l'importance et la responsabilité de tous les acteurs (collectivités, aménageurs, gestionnaires de l'espace, financeurs, services de l'Etat, agriculteurs...) dans la réussite de leur préservation. A ce jour, 75 adhérents ont signé la charte. Ceux-ci ont pu faire des propositions dans le cadre de la rédaction du nouveau SDAGE récemment adopté et de ses orientations fondamentales. Ainsi, l'état des lieux de la DCE en 2005 puis l'avant projet de SDAGE validé en Conseil d'administration et au Comité de bassin en décembre 2007, spécifie-t-il clairement la préservation des zones humides comme une nécessité et relève l'enjeu environnemental transversal de ce type de milieu, dans l'ensemble des autres orientations thématiques du document. Même si l'Agence de l'eau RM&C n'est pas signataire à ce jour de cette charte, elle participe au travers de son programme d'intervention aux 5 principes de la charte :

1. Mieux connaître et inventorier les zones humides et leur espace de fonctionnalité,
2. Intégrer les zones humides dans les politiques d'aménagement du territoire,
3. Orienter les financements publics pour inciter et soutenir les actions en faveur des zones humides,
4. Mettre en place une gestion concertée et durable des zones humides dans leur bassin versant,
5. Participer activement au réseau des acteurs de bassin impliqués dans la gestion des zones humides.

Si les réflexions co-pilotées par les DIREN des bassins et l'Agence de l'Eau RM&C ont surtout permis de faire émerger la reconnaissance de ces milieux et une meilleure connaissance de leur état, les aides de l'Agence et leur rôle pour préserver les zones humides et limiter leur régression méritent à présent d'être évalués.

II.C. La politique de l'Agence en matière de préservation des zones humides

Les 7^{ème} et 8^{ème} programmes mis en œuvre par l'Agence de l'eau Rhône Méditerranée et Corse n'ont pas affiché spécifiquement de politique de préservation des zones humides, intégrée le plus souvent au cadre général des interventions en matière de **restauration et mise en valeur des milieux aquatiques** (RMVMA). En 2004, par exemple, les aides aux zones humides représentaient 22% des aides RMVMA.

Le 9^{ème} programme d'intervention (2007-2012) est en revanche beaucoup plus précis sur cette thématique puisqu'il affiche un objectif spécifique : préserver et/ou restaurer 10 000 hectares de zones humides (soit 1,4% de leur proportion sur le bassin, soit environ 10% des objectifs du SDAGE).

Pour y parvenir, l'Agence affiche son soutien à la restauration et la préservation des zones humides et a prévu un dispositif d'aides financières majorées en faveur des zones humides les plus remarquables (lacs, retenues et plans d'eau pour environ 250 km², tourbières et étangs pour environ 800 km² et marais côtiers pour environ 1 500 km²), qui comprend :

- **leur maîtrise foncière** : aide à l'acquisition au taux de 80%.
- **leur gestion** : aide à l'élaboration du plan de gestion de 80%
- **l'aide à la mise en œuvre de programmes de restauration intéressants ces zones humides les plus remarquables** : aide aux études, aux travaux, à l'entretien au taux de 50% et soutien à une assistance technique à l'entretien des espaces humides au taux de 70%.

De plus l'Agence participe financièrement aux inventaires de zones humides à hauteur de 50% et aux opérations de communication sur ces milieux, au niveau local ou de bassin, liées ou non à la charte sur les zones humides. Le soutien aux opérations de sensibilisation des deux pôles relais chargés des milieux les plus représentatifs sur le bassin rentre dans cette catégorie.

Les actions de connaissance, de maintien ou de reconquête de ces milieux fonctionnels ou d'intérêt patrimonial s'intègrent dans les autres thèmes d'intervention du 9^{ème} programme (milieux aquatiques, assainissement, agriculture, eau de consommation, prévention des inondations...). Les outils territoriaux ou contrats de milieux que sont les contrats de rivière et les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) peuvent servir de support à la réalisation des actions.

Par le passé, en dehors du succès évident de la démarche d'identification des zones humides poursuivie au 8^{ème} programme, avec la réalisation de 93% des inventaires départementaux fin 2006, les efforts financiers consentis dans un objectif directement lié à l'état ou au fonctionnement des zones humides semblent souvent être restés limités au cadre des interventions réalisées dans le thème RMVMA.

III. Le référentiel de l'évaluation

III.A. Champ d'évaluation

L'évaluation concerne avant tout l'analyse de l'action de l'Agence de l'eau Rhône Méditerranée et Corse en matière de préservation des zones humides depuis le 7^{ème} programme jusqu'à aujourd'hui (9^{ème} programme en cours) sur l'ensemble de son bassin d'intervention.

Le schéma ci-contre repris du cahier des charges de l'évaluation précise les types de zones humides concernés.

Ainsi l'évaluation est limitée aux interventions de l'Agence sur les zones humides les plus remarquables, auxquelles est associé le petit chevelu hydrographique² et les milieux annexes des masses d'eau superficielles et souterraines déconnectés des cours d'eau et plans d'eau. Ainsi schématiquement, les zones humides concernées sont :

- Les lacs, retenus et plans d'eau (environ 250 km²) ;
- Les tourbières, les marais et étangs (environ 800 km²) ;
- Et les marais côtiers (environ 1 500 km²).

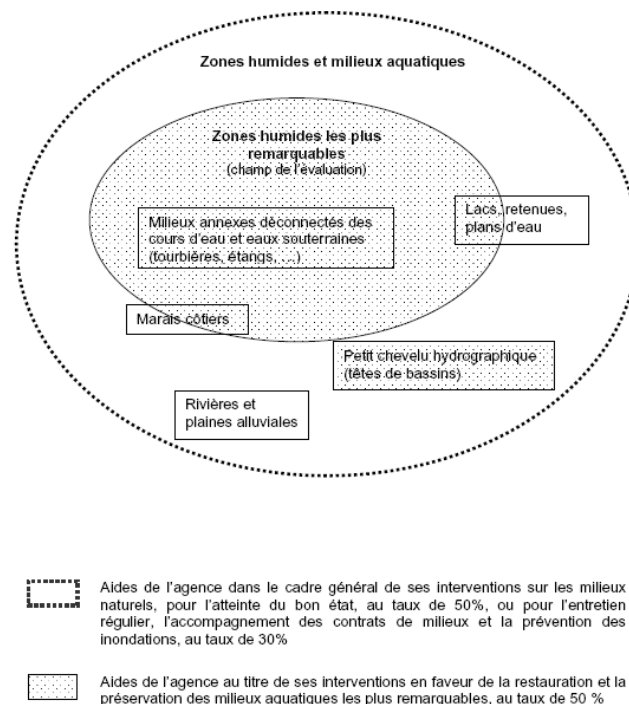


Illustration 2 : Champ d'évaluation

Les rivières ne font clairement pas partie du champ de l'évaluation. En effet, les actions de préservation des zones humides qui y sont associées sont intégrées dans des engagements plus généraux de restauration et d'entretien des cours d'eaux. Pour les plaines alluviales, certaines actions considérées comme pertinentes par les acteurs pourront être intégrées en partie dans les études de cas.

L'évaluation concerne également l'impact de la politique de l'Agence sur les acteurs, décideurs ou bénéficiaires (élus, agriculteurs, citoyen touriste...), et ses effets sur les « relais » mobilisés par l'Agence pour promouvoir sa politique (Conseils Généraux, structures locales de gestion, conservatoires, pôles relais,...). Le périmètre de l'évaluation tient également compte des interactions avec les autres aides de l'Agence et avec d'autres interventions publiques (Europe, Etat, politiques territoriales des collectivités locales...), sans pour autant évaluer ces autres interventions.

² très petits cours d'eau

III.B. Arbre des objectifs

Sur la base des documents fondant la politique, les objectifs stratégiques "préserver ou restaurer les zones humides" ou sa déclinaison "protéger et gérer" peuvent être déclinés en objectifs opérationnels correspondant aux différentes actions financées ou cofinancées par l'Agence. Notons que "Gérer les zones humides" se décline ici en « Réhabiliter, Entretenir, Aménager » qui correspondent aux différentes actions que l'organisme gestionnaire ou le propriétaire doit développer pour restaurer et préserver les zones humides.

« Inventorier, concerter, faire connaître et étudier » correspondent à des actions qui sont menées généralement à une échelle supra, impliquant éventuellement les organismes gestionnaires locaux mais portées par des associations relais, syndicats ou collectivités territoriales.

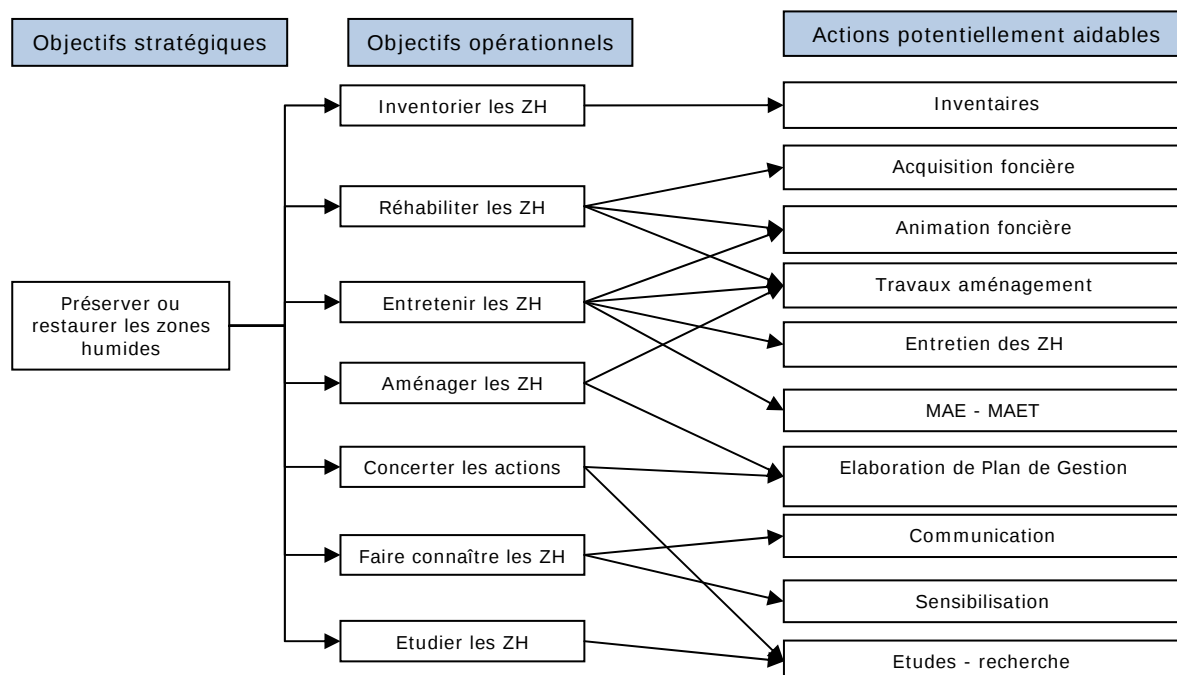


Illustration 3 : Arbre des objectifs

III.C. Logique d'action et d'impacts

L'impact recherché est que les zones humides soient restaurées et leurs différentes fonctionnalités préservées d'une façon pérenne. Les différentes actions (co)financées par l'Agence y contribuent plus ou moins directement. Y sont distinguées des actions conduites à un échelon local et attachées à un ou plusieurs sites physiques (cartouches blanc) et celles dont la mise en œuvre renvoie à des niveaux supra (cartouches gris foncé). Il s'agit par exemple de l'échelon départemental pour les inventaires, bassin pour la plupart des recherches, mais ce qui n'empêche pas de pouvoir impliquer ponctuellement des gestionnaires locaux. Les concernant des actions renvoyant à ces deux types d'échelons à la fois. On relèvera cependant que certaines actions associent ces deux niveaux (cartouches gris clair), comme celles concernant la communication.

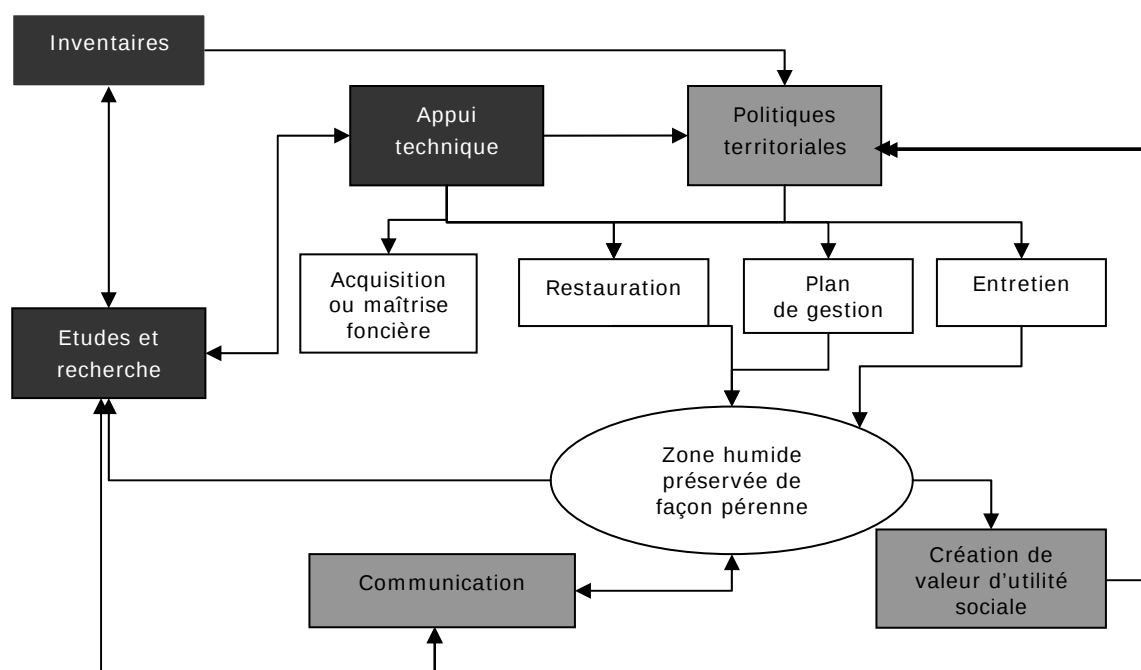


Illustration 4 : Logique d'actions et d'impacts

III.D. Acteurs

Le tableau ci-après présente les principaux acteurs intervenant dans le cadre de la politique en faveur des zones humides.

Acteurs	Aides et Subventions	Inventaires	Programmation	Acquisition	Gestion, aménagement, entretien	Recherche et expérimentation	Communication	Animation territoriale
AE RM&C	X	X		0			X	
Région	X	X		X	0		X	
Département	X	X	0	X	0		X	
DDAF, DIREN, DDE, DDASS, DSV, DIRE, ONEMA		X	0				X	
Communes et Communautés de communes		X	X	X	X		X	X
Organismes de gestion			X		X	0	X	X
Conservatoires, PNR			X		X	0	X	X
Pôles relais					0	0	X	
Organismes de recherche : ZABR, INRA, Tour du Valat						X	0	
Conservatoire du littoral			0	X	X		0	
SAFER				0				
Agriculteurs/ Propriétaires privés					X			

Tableau 1 : Les acteurs

III.E. Analyse du questionnaire évaluatif

Ces cinq questions évaluatives correspondent aux principales préoccupations de l'Agence et du comité de pilotage de l'évaluation.

Question 1 : Dans quelle mesure la politique d'ensemble de l'Agence de l'eau sur les milieux aquatiques remarquables a-t-elle permis de modifier de façon durable l'image de ces milieux et les pratiques des

acteurs (notamment des collectivités, structures de gestion et riverains) ? En quoi l'action de l'Agence a-t-elle influé sur les politiques locales (économiques, tourisme, aménagement ...) en terme de valorisation et d'usage des milieux concernés ?

La question de l'image des zones humides et de la manière dont les acteurs concernés appréhendent ces zones est au cœur de la politique menée, car elles en constituent une clé déterminante. Il s'agira de comprendre comment la zone humide est intégrée au développement local et de distinguer ce qui ressort comme un effet de la politique de l'Agence de l'eau de ce qui ressort comme un effet d'autres dispositifs ou facteurs. L'analyse devra associer le jeu de la politique sur les représentations sociales des acteurs et sur les pratiques.

Question 2 : *Quels sont les critères et conditions particulières (modes opératoires, contexte, acteurs...) où l'acquisition foncière se révèle être un outil pertinent et efficace pour préserver un milieu aquatique remarquable ?*

L'acquisition foncière est un des outils de la politique qui pourrait être renforcé selon la loi Grenelle jusqu'à devenir une compétence possible de l'Agence, avec des objectifs quantifiés à la clef. Aussi les questions de la pertinence et de l'efficacité de l'acquisition foncière sont cruciales. Il s'agira notamment de préciser les facteurs justifiant ou non le recours à ce mode d'intervention ou à d'autres alternatifs ou complémentaires.

Question 3 : *Dans quelle mesure le soutien financier aux structures de gestion des milieux remarquables permet-il un maintien de politiques locales pérennes de préservation et de valorisation de ces milieux après la fin du soutien de l'Agence ?*

Deux questions sont posées ici : celle de la pérennité de la préservation des zones humides et celle de la pérennité du soutien de l'Agence. La première recouvre la pérennité des postes de gestion ou d'animation et des travaux d'entretien, qu'ils soient effectués par des services publics ou par des agriculteurs grâce à des conventions ou la contractualisation de mesures de type MAE, en cas de désengagement de l'Agence. L'acquisition foncière, les travaux de réhabilitation ou d'aménagement, comme ceux d'inventaire, ou d'études sont généralement plus ponctuels. La communication se situe dans une position intermédiaire. De façon plus globale, il s'agit aussi de savoir dans quelle mesure la préservation et la valorisation des zones humides peuvent être intégrées dans leur politique d'aménagement par les collectivités locales, sans contrainte ou incitation financière externe, quelles valeurs d'utilité sociale peuvent permettre de faire accepter le coût associé. Cette question devrait trouver des réponses différentes selon les types de zones humides, et le contexte et le potentiel de valorisation des sites.

Question 4 : *Quelles sont les démarches pertinentes conduites en dehors du bassin Rhône Méditerranée et celui de Corse poursuivant des objectifs similaires de préservation et de valorisation de milieux remarquables ? Quels sont les outils, acteurs et sources de financement autres mobilisés ? Quels sont les outils, acteurs et sources de financement autres mobilisables aujourd'hui ?*

Sont recherchés les exemples de sites ayant réussi à assurer leur pérennisation grâce à la création de valeur d'utilité sociale, de même que ceux témoignant d'un maintien et d'une valorisation d'activités attachées étroitement à ces sites et au maintien de leurs fonctionnalités, notamment en matière d'activité agricole. Les modalités de financement de ces initiatives seront étudiées, de même que les modalités de maîtrise foncière, de communication/sensibilisation associées.

Question 5 : *En quoi les interventions de l'Agence, actuelles et proposées, sont-elles en synergie ou en contradiction avec les actions contractuelles ou les politiques conduites, à l'échelle d'un territoire, par d'autres acteurs du domaine de l'eau ou pas (Union européenne, Etat, collectivités locales et territoriales, organisations professionnelles agricoles) vis-à-vis des milieux remarquables ? Dans quelle mesure l'Agence intervient-elle de manière cohérente avec ses autres interventions (assainissement, bassins de stockage...) en garantissant une préservation ou un regain de zones humides par un effet induit de ses autres interventions ?*

Ces questions s'intéressent à la cohérence de la politique de l'Agence en faveur des zones humides et recouvrent sa cohérence intrinsèque relative aux différentes mesures qu'elles associent étroitement, cohérence interne renvoyant aux autres interventions de l'Agence et cohérence externe en lien avec les politiques d'intervention conduites par d'autres acteurs à différentes échelles (réglementation, soutien,...).

Méthodologie et réalisation des travaux d'évaluation

I. Présentation générale de la démarche

L'évaluation s'est déroulée en 4 phases de novembre 2008 à octobre 2009 (cf. schéma en annexe n°VI) :

- phase 1 de **Structuration** (2 mois) : Validation méthodologique par le comité de pilotage ; Première analyse des données quantitatives fournies ; 10 entretiens de cadrage ; Restitution en secrétariat technique
- Phase 2 d'**Observation** (4 mois) : Réalisation de 15 études de cas et 4 groupes focus ; Synthèse et analyse des informations ; Présentation en secrétariat technique
- Phase 3 d'**Analyse** (4 mois) : Retour d'expérience ; Rédaction du rapport d'analyse préalable au rapport évaluatif présenté en comité de pilotage
- Phase 4 de **Jugement et Recommandations** (2 mois) : Réalisation de 4 groupes focus prospectives ; Rédaction des réponses aux questions évaluatives ; Formulation des recommandations ; Présentation en comité de pilotage

II. La collecte et le traitement des données

Les données disponibles au sein de l'Agence ou auprès de ses partenaires sont hétérogènes pas toujours clairement libellées et donc difficilement interprétables. Ainsi l'évaluation réalisée est essentiellement qualitative, basée sur les enseignements des nombreuses études de cas et des groupes de travail mis en œuvre dans le cadre de la phase d'observation. Lorsque certains indicateurs notamment concernant les actions réalisées étaient disponibles, ils ont été utilisés et sont clairement identifiés dans le cadre de la partie de ce rapport consacrée aux réponses aux questions évaluatives.

II.A. Données bibliographiques et quantitatives

Les données bibliographiques sont citées à la fin de ce rapport.

Les données quantitatives disponibles et interprétables ont été traitées sous Excel à partir de la base de données fournie par l'Agence de l'eau qui récapitule l'ensemble des actions cofinancées pendant les 7^{ème}, 8^{ème} et 9^{ème} programmes et concernant les zones humides du champ d'évaluation.

Afin d'analyser de manière homogène tout au long des programmes les données quantitatives avec une entrée zone humide, nous sommes amenés à construire une typologie. Très fortement inspirée de la typologie SDAGE, cette proposition amène quelques particularités et précise si besoin le champ d'évaluation.

Par rapport à la typologie SDAGE, nous proposons de :

- séparer bordures des cours d'eau et plaines alluviales pour prendre en compte certaines zones humides des plaines alluviales
- de distinguer les zones humides artificielles des zones humides naturelles dégradées.

La matrice complète qui justifie ce choix méthodologique est présentée en annexe VII.

II.B. Les groupes Focus

Les groupes focus sont centrés sur l'examen d'un ou de plusieurs leviers d'actions précis de la politique d'intervention de l'Agence. L'animation de ceux-ci permet de mener une réflexion verticale plus approfondie autour de chacun de ces leviers.

Les groupes focus ont été organisés selon une approche régionale permettant de toucher une grande diversité d'acteurs.

En 2^{ème} phase, **2 réunions sur une même journée dans chaque délégation de l'Agence et une réunion à Corte ont été organisées**, (soit 9 réunions), permettant d'envisager une participation facilitée des gestionnaires et partenaires attendus.

- Une sur le volet de la politique concernant les zones humides au sens strict et leurs gestionnaires : soutien à l'acquisition foncière, soutien à la définition et à la mise en œuvre de programmes de restauration et de plans de gestion, soutien à la sensibilisation locale.
- Une sur le volet des mesures conduites à une échelle plus vaste et relevant davantage du champ de la connaissance (soutien aux inventaires, soutien aux études génériques, soutien à la communication/sensibilisation globale) et de la cohérence des politiques publiques.

De manière générale, hormis en Corse, les chargés d'intervention de l'Agence directement concernés n'ont pas pris part à ces réunions, afin de favoriser l'expression des participants.

Les comptes-rendus figurent en annexe VIII.

En 4^{ème} phase, 4 nouveaux groupes focus (1 dans chaque délégation) ont été organisés avec une vocation plus prospective.

II.C. Les études de cas

Les études de cas sont fondées sur l'analyse de projets conduits autour d'une zone humide donnée ou d'un groupe de zones humides associées. L'approche est ici d'ordre essentiellement horizontale, témoignant de la façon dont les mesures mises en œuvre par l'Agence, contribuent ou non, directement ou pas à la dynamique de ces projets de préservation et de valorisation.

Ces études de cas ont été réalisées sur la base d'**enquêtes** auprès du noyau dur **des porteurs du projet** (initiateurs, porteurs, opérateurs gestionnaires) et **des principaux partenaires associés** à sa mise en œuvre (partenaires techniques et financiers).

Pour effectuer un choix raisonné des cas étudiés, témoin de la diversité des zones humides concernées, nous avons retenu principalement les deux critères suivants :

- **Types de zones humides** (selon la typologie construite pour l'analyse) : lagunes marais côtiers, zones humides artificielles saumâtres, zones humides des plaines alluviales déconnectées des cours d'eau, marais et tourbières, zones humides de bas-fond en tête de bassin, régions d'étangs et de mares, bordure de plans d'eau, zones humides naturelles dégradées, zones humides artificielles (hors canaux)
- **Objectif principal du projet** : objectif écologique, gestion de l'eau dans un contexte agricole, gestion de l'eau dans un contexte urbanisé, gestion de l'eau en montagne, qualité de l'eau, inondations - risques, acquisition foncière, intégration dans des politiques locales, communication – sensibilisation.

Nous avons ajouté à ces critères principaux des critères d'arbitrage :

- Localisation du projet : délégations et départements concernés
- Montant de la subvention accordée
- Ancienneté du projet
- Type de maître d'ouvrage concerné

La matrice détaillée figure en annexe IX. Les études de cas retenues sont les suivantes :

- Pourtour Lac du Bourget (73)
- Mares temporaires centre Var (83)
- Etangs palavasiens (34)
- Biguglia (CG de Haute Corse) (2B)
- Marais de Ste Lucie (Port la Nouvelle) (11)
- Marais de l'Herrétang (38)
- St Martin de Belleville (73)
- Marais de Saône (25)
- Les zones humides du Pays de Gex (01)
- Secteur du Trièves (38)
- Zone d'expansion de crue St Germain du Plain (71)
- Les ZH du Drugeon (25)
- Marais de la Livière à Narbonne (11)
- Salins de Giraud en PACA (13)
- ZH du marais Catelan (38)

Les fiches synthétiques des études de cas figurent en annexe X.

Bilan des 7^{ème}, 8^{ème} et 9^{ème} programmes

I. L'engagement de l'Agence de l'eau

Les 7^{ème}, 8^{ème} et 9^{ème} programmes marquent clairement une évolution de la politique de l'Agence de l'eau.

Le 7^{ème} programme (1997-2002) était axé sur l'utilisation maximale des crédits de l'Agence, en forte hausse, pour soutenir les investissements de dépollution en particulier dans le domaine de l'assainissement des collectivités. Le 8^{ème} programme (2003-2006), de seulement 4 ans, peut être présenté comme un programme de transition entre deux programmes présentant des logiques très différentes. Le SDAGE, certes, permettait depuis 1996, date de son adoption, de renforcer les actions en faveur de la restauration des milieux aquatiques mais ce n'est qu'au cours du 8^{ème} programme, dans le nouveau contexte de mise en œuvre de la directive cadre sur l'eau, que ces actions ont commencé à prendre de l'ampleur et qu'ont été amorcées les évolutions qui fondent désormais le 9^{ème} programme.

Ce 9^{ème} programme (2007-2012) construit par objectif suite à une évaluation approfondie du programme précédent est organisé autour de 3 axes stratégiques. Le deuxième axe intitulé « Au service des directives et programmes sur l'eau » doit contribuer à la mise en œuvre des directives européennes et des programmes nationaux dans le domaine de l'eau et notamment du plan d'action national pour les zones humides.

Tableau 2 : Taux d'aides par programme hors subventions CELRL

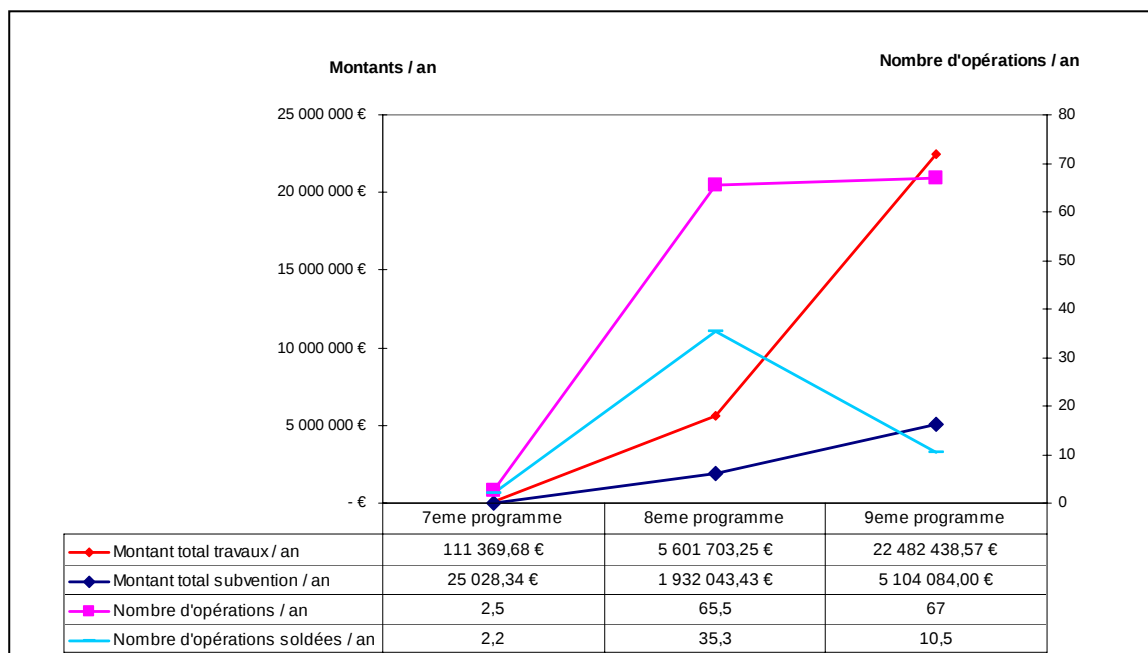
% subvention / travaux	7eme	8eme	9eme
acquisition foncière	17%	41%	46%
animation foncière		43%	45%
communication, sensibilisation et valorisation	29%	33%	41%
concertation		44%	50%
connaissance	30%	44%	55%
études	40%	40%	42%
pôle relais		34%	29%
poste chargé de mission / animateur	18%	36%	56%
restauration et gestion	22%	27%	42%
Total	22%	33%	45%

II. Le bilan financier

II.A. Les aides

Le tableau et le graphique ci-dessous récapitulent les engagements de l'Agence sur les zones humides au cours des 3 programmes concernés par l'évaluation.

Illustration 5 : Evolution des aides au cours des programmes



L'engagement financier sur les zones humides et le nombre d'opérations financées n'ont cessé d'augmenter tout au long des programmes successifs touchant ainsi 411 opérations en faveur des zones humides sur le bassin.

Cependant, ces engagements financiers restent faibles. A titre d'exemple, au cours du 8^{ème} programme, les aides financières de l'Agence ont représenté 1,3 milliards d'Euros en 4 ans. Seuls 7% de ces aides ont concerné la restauration des milieux aquatiques, les aides en faveur des zones humides représentant moins de 0,6% du montant total des aides accordées par l'Agence. Le faible nombre des opérations soldées par an au 9^{ème} programme est du au fait que ce programme n'a commencé qu'en 2007.

Au niveau de la répartition de ces aides entre délégations, on note une réelle différence entre les délégations du littoral et celles de l'intérieur des terres :

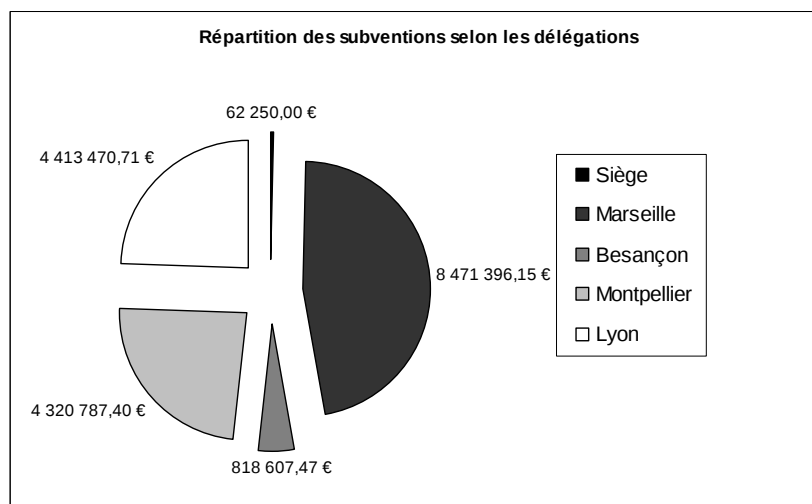
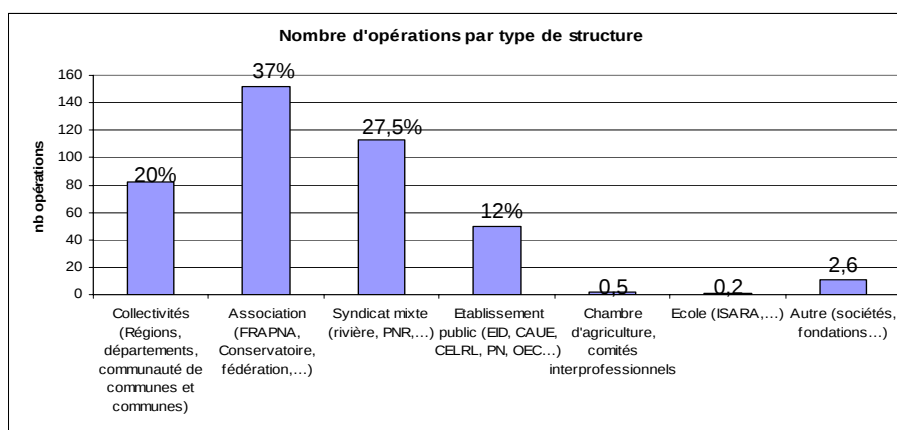


Illustration 6 : Répartition des subventions selon les délégations

Cette forte différence est expliquée du fait de cofinancement de grosses opérations d'acquisitions foncières sur le littoral, en particulier pour la délégation de Marseille.

Au niveau départemental, si la Savoie et notamment le CPNS³ concentre de loin la majorité des opérations (26%), en revanche, les départements des Bouches-du-Rhône et de l'Hérault mobilisent à eux seuls 52% des crédits en raison de l'importance des opérations d'acquisition foncière (cf. graphes par département en annexe XI). Notons cependant que les collectivités sont souvent cofinanceurs.

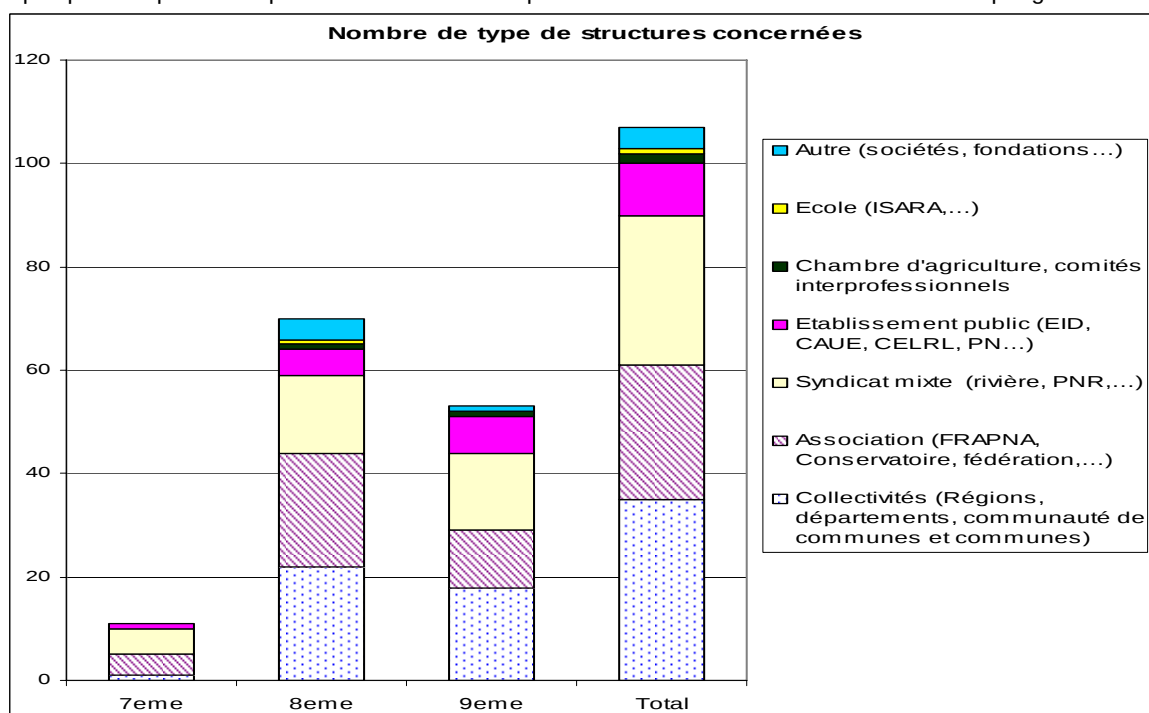
II.B. Les bénéficiaires



Plus d'une centaine de structures (107) ont bénéficié des aides de l'Agence depuis 1997. Trois catégories sont principalement représentées concentrant à elles seules plus de 87% des opérations : les collectivités (régions, départements, communautés de communes et communes), les associations de protection de la nature (dont les conservatoires d'espaces naturels) et les syndicats mixtes (comités de rivière, parcs naturels régionaux etc.).

- Ce sont les opérations à l'initiative des associations qui sont les plus nombreuses : 165 opérations en un peu plus de 10 ans soit plus de 40% des opérations à l'initiative de 26 associations seulement.
- 29 syndicats mixtes, ont porté 113 opérations soit 27% des opérations aidées.
- 35 collectivités pour 82 opérations

Le graphique ci-après récapitule l'évolution des profils de bénéficiaires au cours des 3 programmes.



³ Conservatoire du Patrimoine Naturel de Savoie

III. Le bilan technique du programme

III.A. Les aides selon les volets d'intervention de l'Agence

Le bilan réalisé dans le cadre de l'élaboration du SDAGE 2009, en s'appuyant sur le retour d'expériences et les réflexions menées avec les acteurs du bassin, retenait l'état d'avancement de la politique pour les zones humides ci-contre :

*Illustration 7 :
Etat d'avancement de la politique
Agence entre 2002 et 2004*

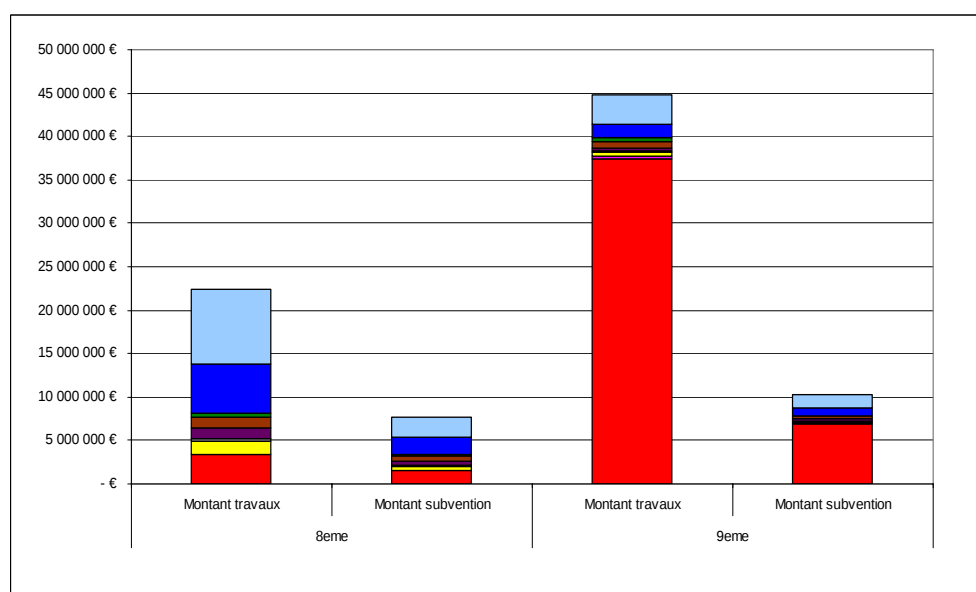
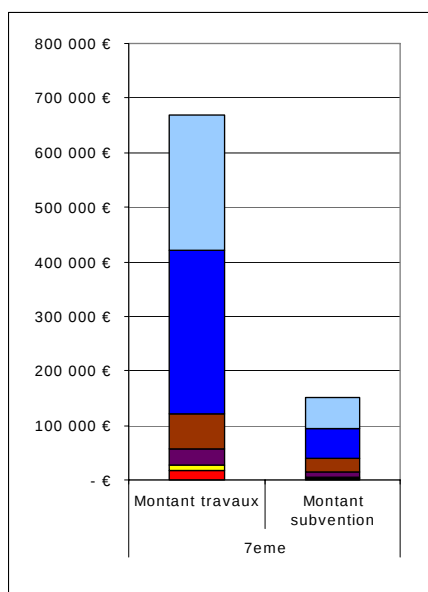
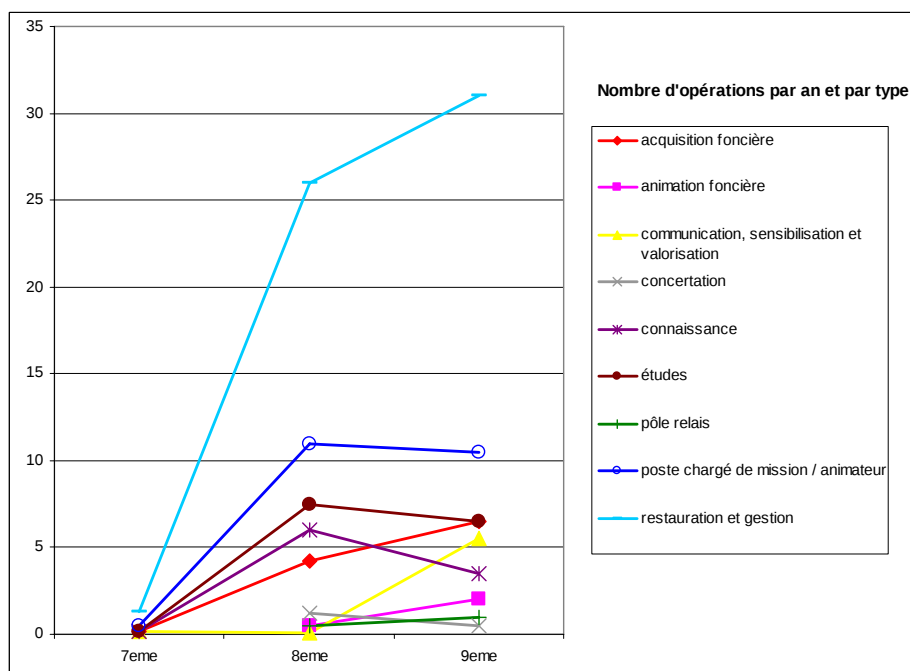
Les 5 principes de la charte	 Peu ou pas d'actions significatives  Actions engagées  Actions significatives réalisées devant permettre d'atteindre l'objectif fixé	
	Situation en janvier 2002	Situation en février 2004
1 - Mieux connaître et inventorier les zones humides et leurs espaces de fonctionnalité		
2 - Intégrer les zones humides dans les politiques d'aménagement du territoire		
3 - Orienter les financements publics pour inciter et soutenir les actions en faveur des zones humides		
4 - Mettre en place une gestion concertée et durable des zones humides dans leur bassin versant		
5 - Participer activement au réseau des acteurs du bassin impliqués dans la gestion des zones humides		

Les actions financées par l'Agence de l'eau touchant souvent plusieurs des 4 volets d'intervention de l'Agence tels que décrits dans la note technique du SDAGE n°4, il a été difficile de traiter de manière quantitative la base de données à notre disposition pour prolonger l'analyse telle que fait ci-dessus. Nous avons donc construit une autre typologie d'actions pour analyser les éléments chiffrés mis à notre disposition :

- Opérations de restauration et de gestion : plan de gestion, travaux et suivi dans le cadre de plan de gestion
- Poste chargé de mission / animateur : participation aux financements de postes dans des structures diverses
- Pôle relais : financement du fonctionnement du pôle relais administré sur le bassin à savoir le Pôle Lagunes méditerranéennes
- Etudes : études liées directement ou indirectement à une ou des zones humides, hors du contexte d'un plan de gestion
- Connaissance : inventaires ou étude pour une meilleure connaissance des zones humides d'un secteur géographique
- Concertation
- Communication, sensibilisation, valorisation : opérations pédagogiques, éditions de documents etc.
- Animation foncière
- Acquisition foncière

Les diagrammes suivants présentent d'abord en pourcentage puis en valeur la répartition des aides selon les types d'opérations et leur évolution au cours des trois programmes. Ils doivent être lus en parallèle du graphe présentant le nombre d'opérations par type d'action.

Illustration 8 : Répartition des aides selon les types d'opérations



On note tout d'abord une forte évolution entre les 7ème (moins de 150 170€ d'aide) et 8ème programmes (plus de 7,73 millions) d'une part et le 9ème d'autre part (10 millions), avec des aides pour l'acquisition foncière qui prennent en montant une place prépondérante mais avec un nombre d'actions relativement limité, même s'il augmente tout au long des programmes. Cette forte augmentation est due au cofinancement important de l'acquisition opportuniste par le conservatoire de l'espace du littoral et des rivages lacustres de vastes superficies d'anciens marais salants. Les acteurs ont souligné un intérêt pour le financement de ce type d'opérations notamment sur des achats au coût conséquent, mais également la nécessité de s'assurer de la mise en place par la suite d'une gestion pérenne pour garantir la conservation de la zone humide concernée.

Sur les 7^{ème} et 8^{ème} programmes, les aides pour la gestion et la restauration des zones humides ont une place relativement importante par rapport aux autres aides (près de 40%). C'est de loin le volet où le nombre d'actions subventionnées (112 opérations sur les 217 financées) est le plus important avec donc un coût moyen relativement faible en moyenne (70 000€). L'intérêt des subventions sur ce volet a été signalé par les acteurs enquêtés qui ont souligné l'intérêt incitatif du taux de subvention mais aussi la difficulté à mettre en place une gestion pérenne sur le long terme.

Le financement de postes dans des structures extérieures représente en pourcentage des subventions accordées sur les 7^{ème} et 8^{ème} programmes des parts importantes (27%) avec une demande qui est montée en puissance tout au long des programmes. L'intérêt de ce type de subventions a été souligné par certains acteurs car pour eux le maintien du poste d'une personne qui va travailler sur plusieurs zones humides permet géographiquement de démultiplier l'action par rapport au financement ponctuel de travaux sur une zone humide donnée. Cette approche est complémentaire du volet restauration et gestion car elle permet notamment de financer indirectement de la gestion à long terme.

Le financement du pôle relais Lagunes méditerranéennes reste anecdotique (1,4% des subventions accordées sur les 3 programmes).

Le volet connaissance (inventaire des zones humides des bassins) qui constituait une priorité notamment du 8^{ème} programme montre une mobilisation finalement assez réduite des crédits tout au long des programmes pour un taux de réalisation qui a été évalué proche des 80%. Si les inventaires locaux ou départementaux sont quasiment tous réalisés ou en cours d'achèvement ou de modernisation, en revanche, cette information n'est mobilisable que de manière encore très partielle. L'Agence préfère exploiter une couche globale sur tout le bassin et les opérateurs ainsi que les autres partenaires commencent seulement à réfléchir à la valorisation des données (27 groupes de travail ont eu lieu en 2009 sur la politique post inventaire contre 9 en 2008 et 3 en 2007 d'après Eric Parent).

Le volet sensibilisation présente un nombre d'actions important (46 actions sur les 3 programmes) pour des crédits assez limités (712 000€ sur les 3 programmes). Depuis son installation, la commission technique zones humides a été à l'initiative de plusieurs réalisations comme l'édition de guides techniques, notes techniques et de brochures de sensibilisation ; l'adoption de la charte pour les zones humides par le Comité de Bassin en 2000, l'organisation des assises "zones humides - zones utiles" en Janvier 2002 et de la rencontre des adhérents de la charte en 2006. Les acteurs ont signalé l'importance et l'intérêt de cette communication qualifiée par certains de nationale, mais ils ont signalé un manque de communication au niveau local.

Les actions de concertation et d'animation foncière sont anecdotiques en nombre d'opérations (6 opérations sur les 3 programmes) comme en montant des subventions (154 000€ sur les 3 programmes), ces actions étant souvent intégrées dans des opérations plus globales comme les plans de gestion.

III.B. Les taux de subventions

Les taux de subvention sont majoritairement au dessus des 30% toutes opérations confondues. Pour la plupart des opérations, ce taux a augmenté au cours des 3 programmes.

Remarque : le taux de subvention des acquisitions foncières a été calculé hors subventions accordées au Conservatoire de l'espace du littoral et des rivages lacustres, l'importance des transactions ayant entraîné des taux de subvention plus faibles qui faussaient la participation effective de l'Agence sur ce type d'opérations.

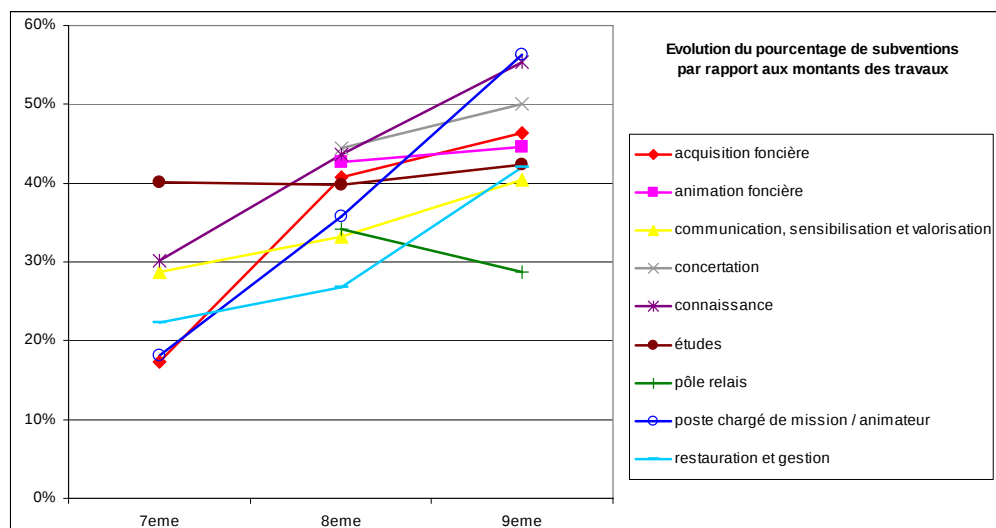
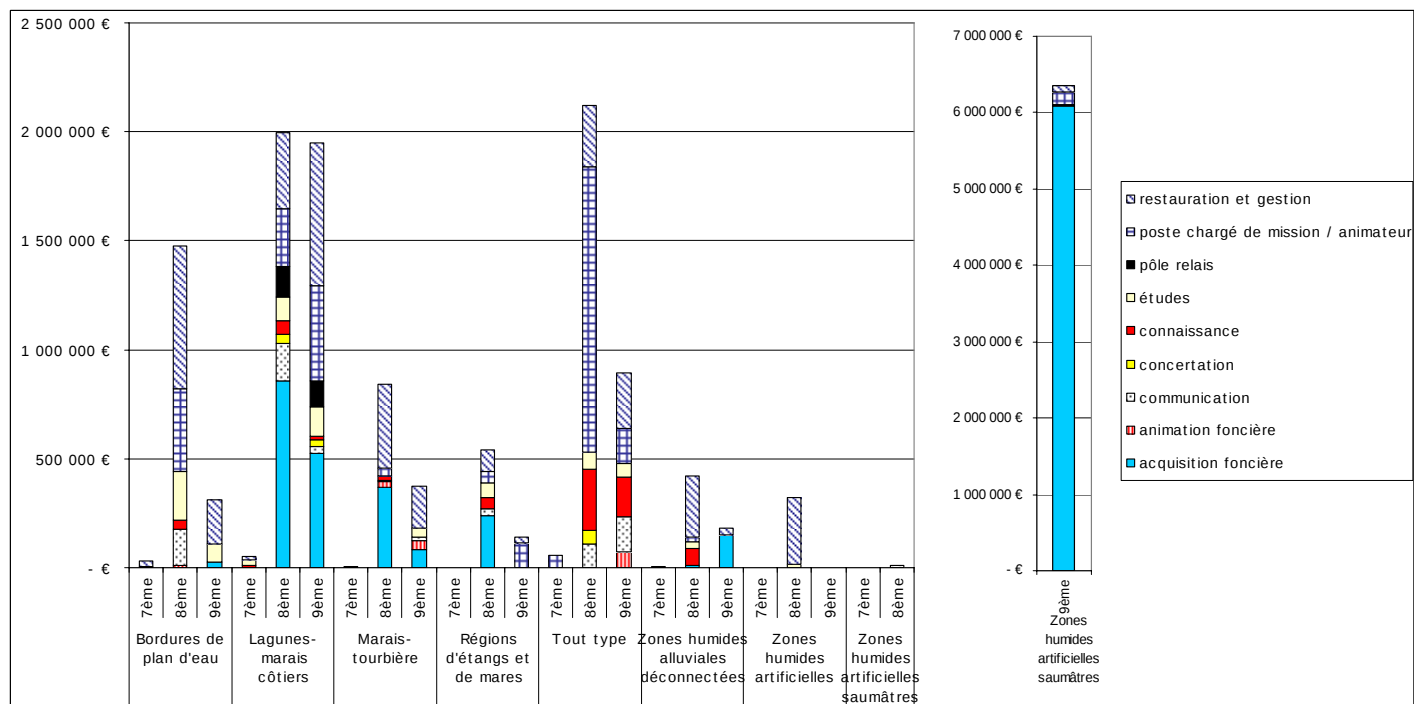


Illustration 9 : Evolution du taux de subventions

Signalons également que le taux de prise en charge le plus important concerne le financement d'emplois dans des structures extérieures ainsi que les actions liées à l'amélioration de la connaissance des zones humides. Le taux de subvention des pôles relais ainsi que celui des études ont eux légèrement diminué.

III.C. Les aides selon une typologie de zones humides

Les graphiques ci-dessous présentent pour chaque programme les aides et le nombre d'opérations par type de zones humides.



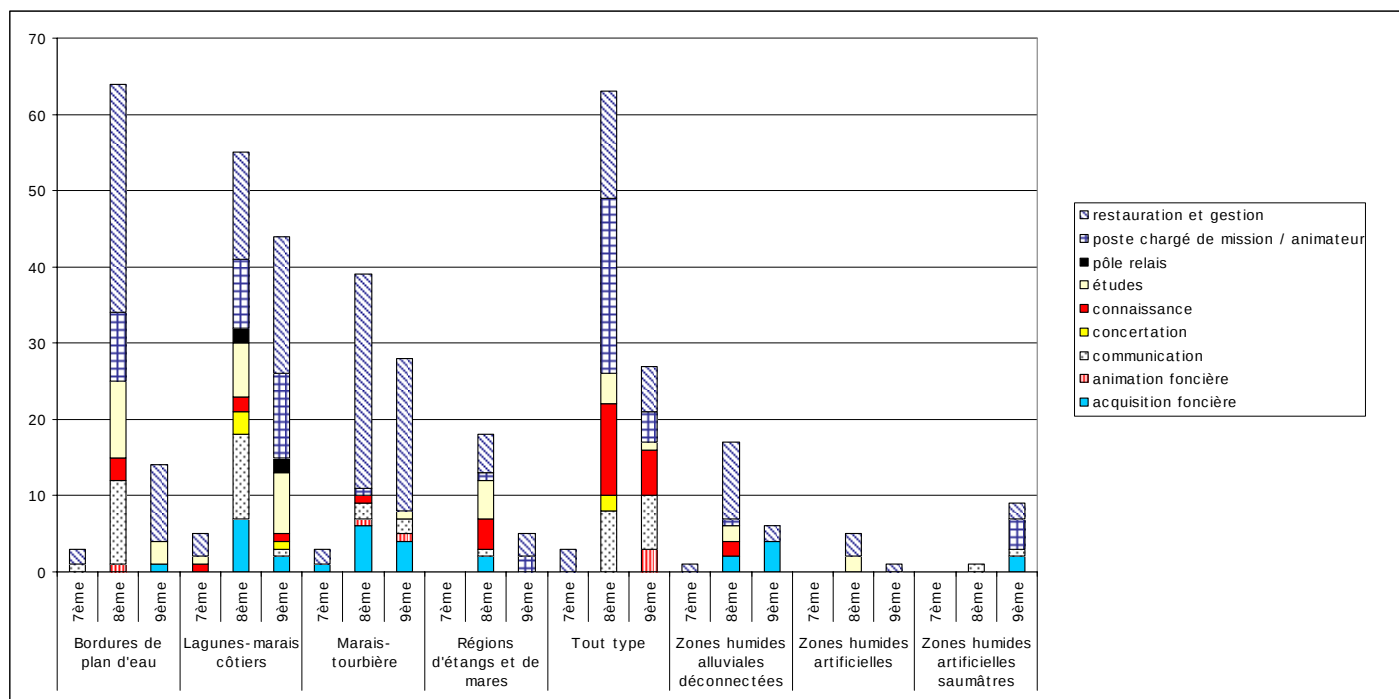


Illustration 10 : Les aides et le nombre d'opérations par type de zones humides

Il est difficile de faire ressortir de grandes tendances sur ces graphiques, en partie parce qu'aucun type de zone humide n'a été privilégié dans le choix de l'Agence des opérations cofinancées. On peut bien sûr remarquer l'importance du poste acquisition foncière sur les zones humides artificielles et saumâtres dans le cadre du 9^{ème} programme qui correspond à l'achat d'anciennes propriétés des Salins du midi. Mais cette opération reste exceptionnelle. Notons que les SAFER sont des opérateurs fonciers aux interventions encore rares dans le réseau actuel des opérateurs fonciers vis-à-vis des zones humides.

Trois types de zones humides ont été majoritairement concernés par les opérations : les bordures de plan d'eau, les lagunes et marais côtiers et les tourbières et marais. Les opérations englobant plusieurs types de zones humides sont également nombreuses. Sont inclus dans cette catégorie de zones humides toutes les opérations d'inventaire. En revanche, plaine alluviale, région d'étangs et de mares sont finalement peu représentées malgré des enjeux hydrauliques forts régulièrement rappelés par les acteurs interrogés.

Les opérations de restauration et de gestion, ainsi que les financements de postes concernent toutes les zones humides. Les opérations de communication et sensibilisation semblent surtout concentrées sur les bordures de plan d'eau et les lagunes et marais côtiers. Sinon ces opérations à visée large concernent les zones humides en général. Les études ont beaucoup concerné les lagunes et marais côtiers (16 études sur les 30 subventionnées pendant les 3 programmes). Un effort particulier a été fait sur ces zones humides pour comprendre leur fonctionnement et les phénomènes de pollution qui les affectent. Ce sont également sur ces zones humides où l'on voit apparaître un poste concertation certes faible (seulement 4 opérations pour un montant de 72 000€ de subventions) mais important en terme de démarche. Les usages multiples de ces milieux littoraux et leurs enjeux économiques rendent incontournables l'approche concertée.

Les entretiens avec les acteurs ont confirmé un soutien large et non ciblé de l'Agence : si tous signalent que le type de zone humide n'a pas été un critère de choix pour l'attribution des subventions par l'Agence, certains soulignent néanmoins que localement les zones humides à plus fort enjeu écologique (espèces remarquables faune et flore) sont globalement mieux pris en compte dans les actions que les autres.

IV. Le bilan de l'état des milieux

Peu de données sont disponibles pour évaluer l'effet des actions financées sur les milieux humides.

Un travail à destination des gestionnaires a été fait pour définir des indicateurs physiques, biologiques et socio-économiques permettant de décrire le fonctionnement et la valeur patrimoniale en fonction des types de zones humides (Guide technique SDAGE n°5). Mais, peu de retour existe des résultats des opérations cofinancées par l'Agence.

Les acteurs interrogés pensent même que certaines opérations et en particulier les opérations de restauration et de gestion ne sont pas pérennes. La plupart des zones humides nécessitent une gestion pour perdurer : des financements annuels sur le long terme seraient donc nécessaires.

Enfin pour les acteurs interrogés, les zones humides à intérêt écologique fort bénéficient souvent d'une surveillance des associations de protection de la nature qui interviennent en cas de dégradation. Même si les outils de protection ne sont pas systématiquement mis en place, ces milieux sont surveillés. En revanche les milieux dits de nature plus ordinaire, sembleraient beaucoup plus menacés aujourd'hui.

Réponses aux questions évaluatives

I. Question 1 : Modification de l'image des zones humides et des pratiques des acteurs

Question 1 : Dans quelle mesure la politique d'ensemble de l'Agence de l'eau sur les milieux aquatiques remarquables a-t-elle permis de modifier de façon durable l'image de ces milieux et les pratiques des acteurs (notamment des collectivités, structures de gestion et riverains) ?

Indéniablement l'image des zones humides mais aussi les pratiques des acteurs ont évolué depuis plus de 10 ans. L'action de l'Agence vise à sensibiliser les acteurs locaux, à les faire adhérer à des principes généraux pour la préservation des zones humides (Charte), à améliorer la connaissance des zones humides grâce aux inventaires départementaux. Au niveau de la communication comme de la sensibilisation des élus, les Assises de 2002 ont joué un rôle déterminant et largement jugé comme efficace par les acteurs, y compris pour une communication à destination du "Grand Public".

Ayant ainsi mobilisé les acteurs locaux, et en particulier après 2002, la politique d'accompagnement des projets de communication portés par les acteurs locaux a permis l'émergence d'une communication et d'une sensibilisation plus diffuse et hétérogène, mais en relation plus concrète avec les actions menées dans les territoires, et le cas échéant, directement au niveau des sites.

Le besoin de sensibilisation demeure important et apparaît comme une clé, sinon une condition, pour la pérennisation des sites en gestion et pour la mise en œuvre d'une politique locale de préservation des zones humides, comme par exemple l'inscription des zones humides dans les documents d'urbanisme, ou la décision d'engager une réhabilitation, ou stopper la détérioration ou la destruction de zones...

Pour accompagner cette dynamique créée aux niveaux des territoires, les acteurs expriment le besoin d'une communication à destination du grand public, indiquant ainsi que l'image des zones humides doit encore évoluer. Il a été rappelé que la communication pédagogique, à destination des enfants dans le cadre scolaire était particulièrement utile. La plupart des sites enquêtés avaient mis en place plusieurs formules d'actions à destination du public scolaire.

L'impact de la communication et de la meilleure connaissance des zones humides doit se répercuter sur des changements de pratiques. Pour l'essentiel, ces changements de pratiques correspondent à l'augmentation du nombre de sites pris en charge ainsi que la prise en compte des zones humides dans un certain nombre de territoires ou départements dans les documents d'urbanisme ou programme d'aménagement (ex. contrats de rivière). La sensibilisation apparaît nettement comme un préalable à l'action, et la communication auprès des citoyens un outil nécessaire pour faciliter la prise en charge de la préservation des zones humides au niveau des territoires.

En quoi l'action de l'Agence a-t-elle influé sur les politiques locales (économique, tourisme, aménagement ...) en terme de valorisation et d'usage des milieux concernés ?

La valorisation consiste le plus souvent à l'exploitation agricole ou forestière des zones humides. Seulement pour des sites parmi les plus remarquables, on peut parler de valorisation autre qu'agricole par des activités d'accueil du public, notamment touristique. La régulation de la fréquentation des pêcheurs ou des chasseurs ne semble pas poser de problème majeur avec parfois, lorsque le site présente un intérêt pour la chasse (ex. réserve) ou la pêche (ex. frayère) des partenariats entre les associations de pêcheurs ou de chasseurs et les gestionnaires des sites pour l'entretien des sites.

Dans tous les cas, l'action de l'Agence est directe et porteuse d'effet, lorsqu'elle cofinance les

plans de gestion des sites.

Sinon, l'impact de l'action de l'Agence sur les politiques locales est indirect, produit par le travail mené dans les actions de communication et de sensibilisation faites par les gestionnaires ou les collectivités porteuses d'un projet, ainsi que dans la démarche des inventaires au niveau départemental.

Principales sources : bilan des réalisations, enquête auprès d'un panel d'opérateurs, groupes focus

Critères de jugement : Comment la zone humide est-elle intégrée au développement local ?

Sans indicateur de mesure disponible, il n'est pas aisé de mesurer l'importance de l'intégration des zones humides ni son évolution. Les propos des acteurs lors des enquêtes ou des groupes focus indiquent que le processus d'intégration est en marche, que certains territoires et départements sont allés loin en la matière mais qu'il en demeure de nombreux où tout est à faire. L'exemple fort de prise en charge des zones humides au niveau départemental serait l'Isère et les études de cas montrent qu'au niveau des sites remarquables, cela avance. L'intégration au développement local apparaît pleinement s'opérer que dans de rares situations (ex. vallée de la Bourbre, PNR du Haut Jura)

Chiffres clés : Sur les 3 programmes, 52 actions spécifiquement identifiées comme relevant de la communication, sensibilisation et valorisation, ont été cofinancées par l'Agence. Le montant moyen de la subvention de 16 000 euros indique que les actions financées sont d'envergure relative, certaines correspondent à des actions collectives pour une communication concernant plusieurs sites. Ces actions ne constituent pas l'ensemble des actions menées par les opérateurs.

I.A. Contexte et éléments de bilan

La communication globale portée par l'Agence

Lors de l'initiation de la politique de l'Agence sur les zones humides au milieu des années 90, les zones humides ne disposaient au niveau des bassins de Rhône Méditerranée et de Corse, comme au niveau national d'ailleurs, que d'une lisibilité très limitée, réduite à la sphère des acteurs de l'environnement (services de l'Etat et des collectivités en charge de l'environnement, associations de l'environnement, naturalistes...), assimilable finalement à un cercle de spécialistes. Cette situation ne répondait notamment pas au concept d'« utilisation rationnelle » des zones humides et de leurs ressources, tel que défini et visé par la Convention de Ramsar. En effet, cette « utilisation rationnelle » désigne tout mode de gestion du milieu permettant de concilier les activités sociales et économiques, telles que l'urbanisation, la chasse, la pêche, l'agriculture, la production de sel, la sylviculture, la navigation, les loisirs et certaines activités industrielles, avec le maintien des équilibres naturels de la zone en question, en d'autres termes la conservation de ses caractéristiques écologiques et au-delà de ses autres fonctionnalités.

Dans ce cadre, un des enjeux très fort porté par l'Agence, au moins dans la période conduisant jusqu'à la tenue des assises « Zones humides, Zones Utiles » en 2002, a consisté à prendre une place très active dans la socialisation de cet enjeu. En effet, l'Agence a directement porté, en partenariat avec d'autres acteurs dont l'Etat, notamment au travers de la CTZH (Commission Technique Zones Humides), un ensemble d'initiatives de communication large autour de ce thème. Si ces assises en ont sans doute constitué le point d'orgue avec un public de 600 décideurs de l'ensemble du bassin et représentant la diversité des acteurs concernés, la publication d'une charte des zones humides à l'échelle du bassin et de différents supports de sensibilisation (plaquette charte, espace exposition,...) ont fait écho à cet investissement. Aux dires des acteurs rencontrés, ces initiatives ont effectivement permis une large sensibilisation des acteurs sur le bassin, participant à la fois à la connaissance et à la reconnaissance de leur existence mais également des principaux enjeux les concernant. Même si cette sensibilisation s'est déroulée dans un contexte de montée en puissance d'une sensibilité environnementale plus large, qui rend nécessairement difficile de distinguer ce qui ressort précisément de ces initiatives, le fait d'avoir joué de cette conjonction des dynamiques de conscientisation constitue un élément favorable. La concordance des dires d'acteurs rencontrés sur ces points constitue, si ce n'est un indicateur, un indice fort.

L'action de communication et de sensibilisation s'est ensuite poursuivie portée par les opérateurs au niveau des sites et des territoires, une dynamique a été créée au sein des acteurs qui se sentent dans la

continuité des Assises. L'Agence a été ensuite associée à ces initiatives, dans le cofinancement apporté aux actions (52 actions de communications sur la période d'évaluation, voir ci-dessous). En revanche, nombreux ont été les acteurs rencontrés, à regretter que les adhérents à la Charte, signataires ou non, n'aient pas constitué un réseau actif. Il a été également souligné l'intérêt d'action de communication d'envergure interrégionale telle que les Assises pour faire écho, voire motiver les actions menées par chacun des opérateurs.

La communication, valorisation et sensibilisation à l'échelle des sites

Le **volet communication, valorisation, sensibilisation** est un élément important dans le plan de gestion. Mais avant même de parler plan de gestion, en pratique dès la mise en route d'une étude préalable et *a fortiori* pour un inventaire, il est nécessaire de communiquer sur les zones humides et de sensibiliser en particulier les décideurs directement concernés (élus, propriétaires privés, services de l'Etat). Ainsi peut être enclenché le processus de reconnaissance de l'enjeu de préservation des sites et de mise en place d'un éventuel plan de gestion comprenant des actions de réhabilitation, de préservation et de valorisation, le tout devant faire l'objet de communication.

Toutefois les financements de l'Agence au titre de la communication, valorisation, sensibilisation dans les 7, 8 et 9^{ème} programmes correspondent essentiellement à des opérations relevant de plan de gestion ou de ce qui peut en tenir lieu. Pour demander une aide, encore faut-il que le projet existe, que la zone soit définie et qu'un programme d'actions soit porté par une organisation gestionnaire. De ce point de vue, les actions de communication visant à sensibiliser les acteurs locaux doivent donc être portées par des acteurs territoriaux ou régionaux. L'aide aux actions de communication dans le cadre du plan de gestion ne peut servir qu'à conforter l'action mais pas à l'initier.

Les actions financées à ce titre demeurent relativement modestes : en tout sur les 3 programmes, le bilan dénombre 52 opérations. Les informations de suivi ne permettent pas de quantifier la couverture de ces actions sur l'ensemble des zones humides, mais le nombre est à l'évidence faible. Ceci dit, notons que de nombreuses actions de communication sur l'eau et les milieux aquatiques ont aussi été l'occasion de parler de zones humides sans qu'une subvention pour une opération de communication spécifique leur soit allouée.

Financement de communication, sensibilisation et valorisation

En euros	7 ^{ème} (6ans)	8 ^{ème} (5ans)	9 ^{ème} (2ans)	TOTAL
Montant opérations	10 062	1 698 674	613 383	2 322 119
Montant subvention	2 897	592 506	254 020	849 422
Nb opérations	1	39	12	52
Montant moyen subventions	2 897	15 192	21 168	16 335

Source : données Agence de l'eau RM&C

Les actions de communication et de concertation

Les études de cas nous éclairent sur ce que peuvent être ces actions de communication, de sensibilisation et de valorisation. A l'évidence, les actions cofinancées par l'Agence, à hauteur de 35% du montant total des travaux budgétés en la matière, ne peuvent constituer la totalité des actions menées sur l'ensemble des zones humides des bassins Rhône Méditerranée et Corse, surtout si l'on y inclut les actions de communication et de sensibilisation menées dans les phases préliminaires aux plans de gestion.

Des actions de communication ouverte à tout public telles que des expositions et des journées portes ouvertes sur le thème des zones humides peuvent très tôt être mises en place, tous ont mis en œuvre une stratégie de sensibilisation des élus locaux et des propriétaires, et tous, quel que soit le degré d'avancement du projet prévoient des actions de communication et de valorisation, gardant au demeurant l'objectif de sensibiliser toujours plus et mieux les élus locaux. Dans ce cadre, plus que de communication, c'est de concertation qu'il faut sans doute parler.

Les **actions de communication sont multiformes** : panneaux sur les sites, lettre de communication et site internet, plaquettes, évènement, exposition itinérante, visites scolaires, animation nature... Dans le budget, il n'est pas souvent compté le temps passé par les animateurs qui peut être cofinancé par ailleurs par l'Agence.

Notons l'importance des associations partenaires de l'environnement qui permet de relayer et même mettre en œuvre la communication auprès de la population.

Les actions de valorisation

La valorisation correspond à la multifonctionnalité des zones humides. Elle ne prend sens que si les zones humides ont été au préalable reconnues, définies et au besoin réhabilitées.

Les études de cas montrent une diversité d'actions :

- gérer la fréquentation des promeneurs, touristes ou locaux (signalisation, gestion des accès, panneautage d'information, ouvertures limitées, visites guidées...) ;
- faire connaître le site auprès du public (plaquettes, presse, expositions) ou auprès des scolaires (expositions, outils pédagogiques). Dans ce cas, le site est valorisé par la communication mais aussi valorise la communication ; même si le site n'est pas visitable, les zones humides peuvent ainsi exister dans l'univers social et collectif et de ce fait peuvent conférer au territoire une valeur, voire une attractivité supplémentaire ;
- créer un espace de loisir (ou un lieu d'accueil du public avec activités payantes) adjacent au site (valorisation qui peut être totalement commerciale mais qui nécessite d'être parfaitement contrôlée ; elle ne concerne qu'un nombre très limité de sites) ; le développement d'activités de production artisanale ou de services en lien avec la zone humide peut être moins structuré et assez multiforme ;
- communiquer sur l'éco-tourisme avec les ZH comme un des attraits du territoire et comme preuve de pratiques favorables à l'environnement ;
- conventionner avec des éleveurs (propriétaires ou locataires) pour des pratiques agricoles adaptées. Une opération de restauration permettant dans certains cas de remettre des terres agricoles à disposition, un exploitant peut être installé sur la zone (avec engagements).
- conventionner avec l'exploitant ou le propriétaire d'un espace pour une exploitation forestière respectueuse des zones humides ;
- réglementer la chasse ou la pêche, voire les interdire : la valorisation peut alors devenir négative pour les usagers locaux, à moins de transformer le site en réserve susceptible d'enrichir le territoire de chasse ou la zone de pêche...
- gérer une coexistence avec une activité industrielle. Il s'agit d'un cas rare, mais observé par exemple sur les terrains gérés par le Port autonome de Marseille.

Le travail animé par l'Agence de l'Eau RM&C sous la houlette de la CTZH intitulé : *"Délimitation de l'espace de zones humides par fonction qualifiée et par type de milieux du bassin Rhône-méditerranée"* par le groupement Ecosphère – BURGEAP entre 2006 et 2008 peut apporter un appui à cette valorisation en donnant une « méthode » de délimitation des périmètres de vocations valorisables.

En ce qui concerne le changement effectif de pratiques des acteurs, il est difficile de dégager une tendance. Sur une étude de cas, la tourbière de l'Herrétang, les acteurs constatent une évolution effective des pratiques sur le site lui-même (pratiques agricoles : taux de chargement adapté ; et cynégétiques : pas de chasse sur le site. Fréquentation respectueuse du site). En revanche sur les parcelles limitrophes qui pourtant présentent le même caractère humide, les pratiques n'évoluent pas.

L'ouverture au public

Les études de cas montrent que la fréquentation des publics sur les sites est très variable, allant de 0 à plusieurs dizaines de milliers de visiteurs par an. L'accès à la zone peut être strictement contrôlé (site enclos) avec éventuellement des visites encadrées. Il peut être plus libre et faire éventuellement l'objet d'un balisage, être limité aux piétons, prévoir des visites organisées avec des accompagnateurs indépendants ou des associations... et parfois quand le risque de dégradation est quasi nul, être sans limite mais naturellement très peu accessible ! On constate cependant que ces questions d'ouverture sont généralement à la source de débats entre les acteurs locaux, associés à différents titres aux projets de gestion. Ils concernent de manière générale la recherche d'un statu quo entre une logique de protection des milieux ou d'autres fonctionnalités (périmètre de captage ou champs d'expansion de crues) et la gestion de cette accessibilité, sans que l'une de ces préoccupations ne vienne entamer l'autre. *In fine*, ils amènent généralement à réglementer plus ou moins fortement cette ouverture, par exemple suivant les

saisons, les évènements ou certaines parties des sites concernés. Ces questions peuvent constituer des facteurs de blocage des plans de gestion et de valorisation, notamment entre les acteurs environnementaux ou de l'eau et les élus, généralement soucieux d'offrir une lisibilité et une audience aux projets et investissements portés généralement et au moins partiellement par leurs collectivités.

I.B. Une communication développée à plusieurs échelles posant la question de leur articulation

L'image des zones humides a considérablement et positivement évolué aux dires des acteurs. Sans aucun doute, en lien avec la réglementation qui s'est faite plus incitative mais aussi avec les initiatives de communication portées par l'Agence et la multiplication des actions de terrain et du nombre de sites concernés. De même, l'accroissement général de la sensibilité environnementale a nécessairement contribué à cette évolution.

La communication menée au niveau des bassins Rhône Méditerranée et Corse, qui semblent relativement en avance par rapport aux autres bassins nationaux, s'est déroulée à plusieurs niveaux :

- **au niveau du bassin**, avec les assises « Zones humides, Zones utiles » et la communication associée ;
- **au niveau départemental**, la dynamique associée à la réalisation des inventaires a pu faire l'objet d'une communication favorable à leur appropriation par les acteurs locaux mais dans certains départements, un blocage est vite apparu et le porter à connaissance a été limité ainsi que la communication associée ; le commentaire fait par les acteurs souligne la difficulté pour les élus du Département à définir une stratégie qui s'imposerait aux collectivités locales ;
- **au niveau local** : dans le processus de soutien aux projets et sites locaux, en soutenant l'ouverture des sites au public, dans le cadre du plan de gestion et au travers de supports, médias et moyens divers (panneaux, lettres, plaquettes, évènements, expositions itinérantes, visites scolaires, animations nature...).

En revanche, il semble que le lien avec l'évènement que représente la Journée Mondiale des Zones Humides du 2 février organisée en France depuis 1997 n'ait pas été encouragé suffisamment, aux dires des acteurs rencontrés tant au niveau du bassin que des projets et sites locaux, alors que l'Agence propose un cofinancement des actions menées dans le cadre de cette Journée Mondiale. La plupart des actions organisées ont bénéficié de l'appui des CREN ou des pôles relais (ex. dépliant réalisé par le pôle relais lagune à l'occasion de la Journée Mondiale).

Dans ce cadre, la question centrale posée concerne l'articulation entre ces différents niveaux dans le temps. En effet, la période conduisant jusqu'aux assises a été essentiellement caractérisée par une communication active à l'échelle du bassin, pour être ensuite pratiquement abandonnée et la période suivante a été plutôt marquée par l'émergence d'initiatives locales de communication. Même si cette évolution paraît a priori logique, l'absence de recouvrement et d'articulation entre les niveaux de communication a pu créer un sentiment de rupture chez les acteurs. Dans ce cadre l'intérêt d'un relais de communication à une échelle régionale a été envisagé notamment à l'occasion de la Journée Mondiale des Zones Humides (ex. de l'appui technique apporté par la Tour du Valat aux sites, ou de la semaine Zones Humides organisée à l'échelle de la Corse à cette occasion).

I.C. Un positionnement de fond adéquat et évolutif

Sur le fond, il semble d'abord que le choix d'un message central portant en priorité sur l'utilité des zones humides, plutôt que simplement sur leur état de dégradation a constitué un facteur favorable, permettant de se démarquer d'un discours misérabiliste peu attractif. La mise en évidence d'opérations exemplaires, témoignant de la possibilité d'un passage à l'action, notamment lors et en écho aux assises, a également permis de dépasser le stade de la simple conscientisation.

Par ailleurs, cette communication peut sans doute, aux dires des acteurs, être améliorée. Il est révélateur que la communication vers le grand public soit jugée comme ne devant plus être seulement "écologique", uniquement basée sur la protection des espèces rares. La multifonctionnalité des zones humides doit être

mise en valeur, tant à destination du grand public que des élus. Cette communication prônant une approche plus globale, est d'autant plus efficace qu'elle peut être couplée à une intervention dans un domaine plus englobant et peut-être plus concret pour le public visé (ex. protection des zones de captage).

Cette attente témoigne également du fait que cette communication ne doit plus simplement concerner les zones humides remarquables, mais également celles plus « banales », dont la valeur écologique est plus faible. Cette évolution dans la perception des zones humides est radicale. Elle n'est pas partagée encore par tout le monde, mais il s'agit bien pour les acteurs, les personnes averties, le principe fondateur de la communication. Celle-ci doit mettre en valeur une approche globale des zones humides, appréhendées non pas uniquement au niveau des sites les plus remarquables (pour grossir le trait, les plus touristiques) mais plus globalement, en intégrant toutes les valorisations environnementales, économiques et sociales.

I.D. Les autres dimensions de la communication

La communication menée par les gestionnaires ne consiste pas seulement dans la mise en œuvre d'outils de communication à destination du public. En particulier pour sensibiliser les élus, elle consiste en un travail de concertation, d'animation, de messages portés à de nombreuses occasions.

Par ailleurs, la communication est également un outil de gestion. Des sites sont menacés par les décharges sauvages, les fréquentations destructrices,... Elle sert aussi la prévention, en accompagnement éventuel d'une politique de contrôle et de répression, réclamant des moyens propres, mais surtout la mobilisation des services en charge de cette compétence (Police de l'eau, ONEMA, services judiciaires).

Une des meilleures manières de faire connaître les zones humides consiste à pouvoir les montrer. Mais il y a, d'une part un risque de dégradation des sites ou de certaines fonctionnalités si la fréquentation du public est trop importante ou mal gérée, et d'autre part, l'ouverture au public est très variable pour diverses raisons (fragilité, difficulté d'accès, faible valeur écologique). Aussi, la communication, la sensibilisation et la valorisation faites dans les sites les plus remarquables, les plus propices à l'accueil du public, doivent pouvoir servir à la promotion de l'ensemble des sites. La communication sur les zones humides doit pouvoir être mise en œuvre dans un ensemble territorial plus vaste que l'échelon local qui est l'échelon de gestion, permettant à chaque site d'en tirer partie, comme en témoigne l'idée d'un "chemin des zones humides" développée par certains acteurs de la région PACA.

Pour l'Agence, une communication peut aussi être entreprise au travers des conventions financières engagées avec des collectivités et grâce aux informations de localisation de site des inventaires. Dans la convention, il peut être rappelé que le territoire du bénéficiaire est concerné par les zones humides, ce qui impliquerait sa mobilisation active en faveur de ces milieux et notamment **leur non dégradation**.

I.E. La sensibilisation des élus

Dans presque tous les sites, à l'exception des zones acquises par les collectivités territoriales ou le conservatoire du littoral, la question de la sensibilisation des élus locaux est jugée essentielle. C'est un préalable à la cristallisation des projets, puis cela devient une condition de la pérennisation de la zone. Il s'agit d'un processus de concertation dans le but d'inscrire la zone humide dans les documents d'aménagement du territoire, de gestion de l'eau ou d'urbanisme, selon la situation : la charte du PNR, le SAGE, le SCOT et *in fine*, le PLU. Dans ce processus, l'inventaire est une étape déterminante. Mais il s'agit aussi de convaincre les élus de la valeur des zones humides, valeur qui ne peut être seulement écologique, les autres fonctionnalités étant souvent considérées comme plus porteuses auprès des élus.

Dans le processus à l'œuvre, la sensibilisation est faite surtout du haut vers le bas, les acteurs institutionnels représentant les niveaux supérieurs (Etat, Agence, Région, Département) incitant les élus locaux (Communes et EPCI) à prendre en considération les zones humides.

Les sites remarquables dont la valeur environnementale est déjà établie, ne posent pas de problème. En revanche, pour les autres qui constituent l'essentiel des zones humides et dont l'inventaire n'est pas terminé (il y aurait quelques 700 000 ha en zones humides sans que l'on puisse valider ce chiffrage), la sensibilisation préalable à l'action est toujours à faire.

C'est dans ce processus général, que la promotion des zones humides est nécessaire.

I.F. Promotion des zones humides

La sensibilisation du grand public est sans doute une finalité. Elle passe par l'existence et la valorisation des zones humides existantes voire qui existaient et qui ont disparu. Elle n'est pas un préalable. Ce sont les élus qui doivent d'abord être sensibilisés car ce sont eux qui initient le processus de réhabilitation-préservation-pérennisation des sites. Ainsi les assises "Zones humides - zones utiles" de janvier 2002 ont constitué un temps fort avec une communication grand public (télé, radio, journaux) permettant aux zones humides de faire l'actualité. Mais c'est surtout l'impact sur les techniciens responsables et les élus des collectivités qui a été mis en avant par tous les acteurs rencontrés (parmi ceux qui étaient suffisamment anciens pour témoigner).

Ce temps fort est aussi révélateur d'un manque par la suite de continuité dans la communication. La Charte qui a été initiée lors des Assises est symptomatique. Elle s'est avérée, au dire des acteurs, sans engagement, sans contrepartie ou avantage. Elle n'a pas été sans utilité, certains gestionnaires ayant pu concrétiser l'engagement de leurs élus en leur faisant signer la charte. Toutefois les acteurs ont eu l'impression que cette charte était sans suite concrète. En 2004, le bilan fait par l'Agence indique que 58 signataires avaient adhéré en 2002 mais aussi pour une bonne partie en 2003. En novembre 2009, le nombre est de 76 (liste en annexe 14). La Charte a donc vécu avec des suites symboliques et non partagées par l'Etat, cofondateur de la Charte. Aujourd'hui, à la demande des adhérents :

- l'Agence apporte un accompagnement adapté aux projets de ces adhérents : depuis l'idée du projet jusqu'à l'accompagnement stratégique de mise en conformité avec l'actualité réglementaire et « SDAGEsque ».
- Elle les privilégie dans le cadre d'appels à projets « zones humides » et lors de manifestations nationales sur les sujets « zones humides ».
- Elle les invite à participer à des séminaires techniques pour définir des orientations sur la politique en faveur de ces milieux sur le bassin Rhône-Méd. et celui de Corse.

Cette reconnaissance du rôle de déclencheur des assises et le regret qu'il n'y ait pas eu de suite apparente, signifient que la demande de promotion collective est forte.

I.G. Les acquis en terme d'évolution du jeu des acteurs

La mise en œuvre par l'Agence d'une politique dédiée aux zones humides a permis d'ores et déjà de mobiliser certains acteurs qui se sont montrés des partenaires actifs à différents titres, parmi lesquels :

- Les différents conservatoires des espaces naturels, parcs naturels régionaux et certaines associations environnementales, qui sont les principaux opérateurs des projets de protection et de gestion, ainsi que dans la production d'outils méthodologiques et la consolidation d'une ingénierie spécifique à cette protection. Leur présence se substitue bien souvent à celle des collectivités locales sur ce sujet. Grâce à des partenariats renforcés : certains d'entre eux (CREN Rhône-Alpes, CPNS, ASTERS, AVENIR et CEEP en cours d'engagement) développent de nouvelles missions notamment d'animation territoriale à l'émergence de projets d'intervention sur les zones humides. Notons aussi que les Parcs Nationaux ont aussi leur politique de conservation spécifique.
- Les Départements, à la fois au travers de leur investissement sur le volet inventaire de la politique de l'Agence, dont ils ont été les principaux maîtres d'ouvrage, ainsi que dans le portage ou le financement de projets d'acquisition et/ou de gestion, au titre de leur politique Espaces Naturels Sensibles. Ils sont des acteurs structurants des démarches de contrats de rivière. Notons que la taxe dédiée aux espaces naturels sensibles TDENS génère un financement approprié à cette fin, même si tous les départements ne le mobilisent pas. Notons finalement que ces acteurs peuvent mettre à disposition des Services d'Assistance Technique sur les milieux aquatiques y compris les zones humides, que l'Agence s'est proposée d'accompagner à raison de 2 postes par territoire de département au titre de son 9^{ème} programme d'intervention.
- Le Conservatoire de l'espace littoral, essentiellement au titre du soutien apporté par l'Agence à l'acquisition de zones humides (voir la question 2 sur l'acquisition foncière).
- Les Régions, qui ont pris part au financement d'actions de terrain, notamment dans le cadre des procédures à l'échelle de bassins versants et qui développent aujourd'hui des initiatives au titre

de la création et du portage de projets de Réserves naturelles régionales. Leurs actions ne ciblent pas spécifiquement les zones humides, mais le patrimoine naturel au sens large et aujourd'hui, la Trame Verte et Bleue.

- Les services de l'Etat concernés - DREAL dans le cadre de l'orientation de la politique de bassin, la définition des mesures compensatoires, le porter à connaissance des données environnementales et Natura 2000 et DDAF au titre de leurs compétences en matière de police de l'eau et Natura 2000 - sans que l'on dispose nécessairement d'une lisibilité précise de leur degré d'implication sur cette problématique, même si celle concernant le porter à connaissance réglementaire des inventaires n'est pas aujourd'hui satisfaisant (cf. question 3).

Il est cependant nécessaire de relever que ces constats relèvent de tendances générales et ne peuvent témoigner des diversités de positionnement de ces partenaires, tous situés à une échelle infra-territoriale par rapport au bassin de compétence de l'Agence, en dehors du Conservatoire du littoral.

Par ailleurs, cette même période a vu une implication beaucoup plus ponctuelle dans l'espace de structures territoriales, qu'il s'agisse de communes, de leurs groupements ou de syndicats de bassin versant, porteuses de projets en faveur de la protection des zones humides. Il s'agit là essentiellement de logiques « pionnières », témoignant à la fois de la sensibilité d'acteurs locaux quant à cette problématique ou encore de territoires à forts enjeux portant essentiellement sur des zones humides remarquables ou de fonctionnalités spécifiques (protection de captage, champs d'expansion de crues,...). Néanmoins, il est possible de considérer que même si cet investissement est resté modeste, il s'est accru significativement au cours de la période. Cette mobilisation d'acteurs « pionniers » a également pu concerner des agriculteurs et leurs organisations et certaines structures d'aménagement.

In fine, il est possible de considérer que la période, courant de 1997 à 2009, a permis de mobiliser en priorité les acteurs attachés à la sphère de la « Gestion de la nature et de l'environnement », qui a favorisé des passages à l'action diversifiés et effectifs et la constitution d'une ingénierie de la protection et de la gestion. En revanche, les acteurs des sphères de la « Gestion de l'eau et des milieux aquatiques » et de la « Gestion du territoire et de l'aménagement » sont demeurés nettement plus en retrait. Ce constat explique sans doute le maintien du poids du paradigme naturaliste dans l'approche des zones humides. Néanmoins et en faisant un parallèle avec l'évolution nationale, les zones humides glissent progressivement d'une approche « patrimoine naturel » vers une approche « infrastructure naturelle de l'eau génératrice et conservatrice de biodiversité » au bénéfice de la plupart des structures de gestion locales et, bien entendu des milieux eux même.

I.H. Conclusions, enjeux, perspectives

Il n'y a pas de protection et de gestion zones humides sans valorisation, c'est-à-dire sans sensibilisation des élus, des propriétaires qui doivent trouver dans les zones humides une valeur, une utilité sociale. L'intérêt est que celles-ci sont multiformes et offrent donc des possibilités diverses de sensibilisation et de mobilisation des élus, à condition de clarifier les discours sur ce point et de les adapter à la situation des zones concernées. La valorisation n'est pas, sauf exception, à envisager à l'heure actuelle comme une source de financement. Elle est essentiellement source de légitimité sociale et par conséquent politique. Elle participe à la communication et à la sensibilisation tant du public que des élus. En retour, la communication est un moyen au service de la sensibilisation et de la valorisation.

La communication est multiforme et doit également être menée à plusieurs niveaux : à l'échelle d'un site, d'un réseau de sites, et plus globalement (région, département, bassin RM&C, national, européen, mondial). Tous ces échelons sont pertinents et complémentaires, et peuvent se conjuguer comme par exemple à l'occasion de la journée mondiale des zones humides. Ces trois niveaux de communication devraient être activés pour une plus grande efficacité. Il a aussi été évoqué l'intérêt de pouvoir sonder le grand public afin de mieux cibler la communication à mener et faire avancer le thème des zones défavorisées.

Pour ce qui concerne la politique en faveur des zones humides, le volet communication, sensibilisation, valorisation apparaît indispensable, sous ses multiples formes. Et à cet égard, au fur et à mesure de la réhabilitation des zones, de la mise en œuvre de plans de gestion, le besoin de communication ne peut qu'aller en augmentant, car la valorisation des zones humides qui est nécessaire pour leur pérennisation, nécessite des actions de communication.

II. Question 2 : L'acquisition foncière

Question 2 : Quels sont les critères et conditions particulières (modes opératoires, contexte, acteurs...) où l'acquisition foncière se révèle être un outil pertinent et efficace pour préserver un milieu aquatique remarquable ?

L'acquisition est une des réponses possibles à l'enjeu de préservation et de maîtrise des usages sur les zones humides, mais reste un outil parmi d'autres. Elle est un moyen puissant d'assurer une protection forte et durable mais c'est un outil lourd à manier et assez coûteux (1€/m² sur le littoral méditerranéen).

Ainsi l'acquisition doit être soutenue dans le cadre d'une stratégie claire et priorisée, en lien avec le CELRL⁴, la SAFER, les Régions, les Départements, les EPF, les associations nationales de protection de l'environnement agréées ayant l'acquisition foncière et la gestion de terrains parmi leurs règles statutaires, et les fondations ayant une activité d'acquisition foncière. L'acquisition devrait être privilégiée selon 3 critères :

- La valeur des fonctions par la zone humide (patrimoine écologique, gestion de la qualité de l'eau, gestion quantitative de l'eau,...).
- L'importance des pressions et des menaces auxquelles la zone humide doit faire face.
- La superficie du territoire couvert par la zone humide.

En revanche, il ne paraît pas souhaitable que l'Agence se lance dans une politique d'acquisition propre car l'acquisition foncière est un métier à part entière que l'Agence ne maîtrise pas et son intervention pourrait être à l'origine de spéculation foncière.

Principales sources : bilan des réalisations, groupes focus, enquête acteurs partenaires

Critères de jugement : pertinence et efficience de l'acquisition foncière

Chiffres clés : 8 359 k€ de subvention (soit 46% du total des subventions), dont 90% pour le CELRL

31 opérations d'acquisition (soit 7,5% du total des opérations), dont 1/3 par le CELRL

II.A. Contexte et éléments de bilan

A dater de la prise de conscience de l'utilité des diverses fonctionnalités et services rendus par les zones humides, l'acquisition est apparue comme une des réponses possibles à l'enjeu de préservation et de maîtrise des usages sur ce type d'espaces. Sur la période évaluée, les opérations d'acquisition représentent 7,5% du total des opérations pour 46% des subventions. Elles ont essentiellement concerné des marais ou tourbières, des lagunes ou marais côtiers et des zones humides alluviales. En revanche, les subventions ont surtout concerné 2 opérations d'achat de salins par le CELRL au cours du 9^{ème} programme (plus de 6 M€).

Financement total acquisition

En euros	7eme	8eme	9eme	TOTAL
Montant opérations	16 769	3 349 658	37 449 311	40 815 738
Montant subvention	2 897	1 477 345	6 878 762	8 359 004
Nb opérations	1	17	13	31
Montant moyen subvention	2 897	86 903	529 136	269 645

Source : données Agence de l'eau RM&C

⁴ Conservatoire de l'Espace Littoral et des Rivages Lacustres

Financement hors CELRL acquisition

<i>En euros</i>	7eme	8eme	9eme	TOTAL
Montant opérations	16 769	1 261 611	444 685	1 723 065
Montant subvention	2 897	513 692	206 331	722 920
Nb opérations	1	12	9	22
Montant moyen subvention	2 897	42 808	22 926	32 860

Source : données Agence de l'eau RM&C

Mais, au regard des données existantes, ce n'est finalement que très progressivement et surtout marginalement que l'Agence de l'eau s'est mobilisée à partir de son 7^{ème} programme pour aider au financement d'acquisitions de zones humides. Ainsi, il est possible de constater de façon globale un démarrage lent et progressif, qui connaît un très net accroissement des aides dans le cadre du 9^{ème} programme :

- 1 opération au cours du 7^{ème} programme relative à un montant total d'environ 16,8 k€ et un taux de subvention de 17% (subvention/valeur travaux) ;
- 17 opérations sur le 8^{ème} programme représentant un montant total d'environ 3 350 k€ et un taux moyen de subvention de l'ordre de 40% ;
- et 13 sur le 9^{ème} programme pour un montant total d'environ 37 450 k€ et un taux de subvention variant de 18 à 46%, suivant que l'on intègre ou non les financements d'opérations conduites par le Conservatoire du littoral.

En dehors du 7^{ème} programme, il est possible de noter que l'évolution du montant moyen annuel des subventions de l'Agence entre les 8 et 9^{èmes} programmes est de l'ordre d'un facteur 10. Mais celle-ci peut se révéler trompeuse car ce volet de l'intervention de l'Agence est en fait caractérisé par le poids du partenariat avec le CELRL, qui représente le tiers des opérations réalisées sur ces deux programmes et plus de 90% du montant des subventions accordées. Il concerne ainsi essentiellement de très grosses opérations, réalisées essentiellement sur des lagunes ou des salins méditerranéens (Biguglia, Salins de Camargue,...). Ce qui explique par ailleurs que les 2 délégations méditerranéennes de l'Agence dispensent une part prépondérante de ces moyens.

Les autres acquéreurs concernés sont :

- les collectivités, essentiellement marquées par le poids des Départements, au titre de leur politique ENS (les Régions étant peu engagées dans ce genre de politique en faveur des espaces naturels humides), mais aussi des communes et communautés de communes ;
- les associations et notamment des Conservatoires régionaux ou départementaux des espaces naturels, uniques bénéficiaires lors du 7^{ème} programme mais pour l'instant, absents des aides accordées au titre du 9^{ème} programme. Ce constat est sans doute à mettre en regard de leurs difficultés à mobiliser les 20% d'autofinancement.

Dans ce cadre, on peut constater que jusqu'à aujourd'hui la politique de l'Agence a privilégié l'appui à des structures disposant de moyens de financement propres dédiés à l'acquisition (CELRL et Départements notamment), sans forcément appuyer significativement des collectivités, telles que des communes ou leurs groupements, ne disposant pas a priori de moyens fléchés sur l'acquisition et peu disposées à acquérir des zones humides en leur propriété public, cette appropriation étant toujours imaginée comme une source perpétuelle de conflits d'intérêts locaux.

En dépit de ces constats, une lecture des pratiques de soutien à l'acquisition des différentes agences de l'eau permet cependant de constater que l'Agence RM&C est nettement plus engagée sur ce point que ses consœurs, avec pour la période 2007/2008, un nombre d'hectares acquis par certaines structures (Fédération de chasseurs, Conservatoire du littoral, Conservatoire d'espaces naturels) avec l'appui de l'Agence atteignant 4 873 ha, contre par exemple 1 800 ha pour l'Agence Seine Normandie, 1 450 ha pour l'Agence Adour Garonne et 990 ha pour l'Agence Loire Bretagne.

Enfin, dans le cadre de son 9^{ème} programme, l'Agence n'a pas choisi d'afficher d'objectif quantitatif en matière d'acquisitions préférant s'engager plus généralement à restaurer et préserver 10 000 ha de zones humides. Aux yeux des acteurs, l'Agence reste un acteur déterminant du financement d'acquisition de zones humides, notamment pour les zones humides remarquables, avec des taux d'aide significatifs marquant une politique volontariste. Il apparaît que le questionnement actuel de l'Agence pour ce volet

de sa politique renvoie en fait davantage aux orientations et conséquences du Grenelle de l'environnement :

- En 2008, le COMOP Trame Verte et Bleue proposait un objectif national d'acquisition de 20 000 ha de zones humides entre 2009 et 2015, dont la réalisation serait confiée aux 6 agences de l'eau pour 2/3 et au CELRL pour le reste, qui en confieraient la gestion à des tiers.
- Le projet de loi dit « Grenelle 1 » reprend cet objectif, tout en évoquant de façon générique les collectivités publiques comme acquéreurs et non plus seulement les agences de l'eau et le CELRL.
- Le projet de loi dit « Grenelle 2 » définit pour sa part une nouvelle mission pour les agences, consistant à développer une politique foncière de sauvegarde des zones humides, au travers soit de l'attribution d'aides à l'acquisition de zones humides par les collectivités locales, leurs groupements,... soit de l'acquisition directe par l'Agence.

II.B. L'acquisition, un moyen de maîtrise parmi d'autres, jugé le plus puissant mais lourd à manier

Le regain d'intérêt pour l'acquisition foncière, étroitement associé aux décisions faisant suite au Grenelle de l'environnement, ne doit pas pour autant occulter sa finalité qui vise plus globalement la pérennité des zones humides et la maîtrise d'usages favorables au respect et à l'expression des fonctionnalités et services rendus par les zones humides. Elle n'est pas pour autant considérée comme la seule modalité susceptible de répondre à cette ambition. En effet, d'autres modalités peuvent autoriser une maîtrise durable des usages et destinations des zones humides, telles que notamment différents modes de conventionnement des usages avec les propriétaires et les usagers concernés, associant ou non des aides spécifiques. Les situations favorables à ce conventionnement concernent généralement des milieux en bon état ou dont l'état est à améliorer sans restauration trop lourde qui obligerait à un changement radical des pratiques parfois rentables. Dans cette optique, l'enjeu du questionnement revient à préciser dans quels cas l'acquisition peut se justifier d'un point de vue stratégique.

En termes de maîtrise du devenir des zones humides, l'acquisition apparaît significativement comme **le moyen le plus sûr d'assurer une protection forte et durable**. Mais il est en revanche marqué par une forte lourdeur de maniement, s'agissant en effet d'un outil d'intervention :

- **Coûteux en terme d'animation et de temps**, (cf. étude de cas des Salins de Giraud : 3 ans pour arriver à l'acquisition effective des terrains) à partir du moment où le recours à l'expropriation n'est pour ainsi dire jamais utilisé, car jugé contreproductif en termes de qualité de relations avec les acteurs locaux et les propriétaires concernés. La mise en place de stratégies d'acquisition réclame en effet un travail important d'identification des propriétaires, même si la mise en place du cadastre numérique permet d'espérer une évolution favorable, puis de contact et de négociation, ainsi qu'une veille permanente concernant les opportunités d'achat. Pour la plupart des opérateurs de terrain, un des problèmes actuels consiste à faire reconnaître et prendre en compte ce temps d'animation amont (qui peut prendre plusieurs années selon les projets) aux financeurs, car il est considéré comme du fonctionnement.
- **Ne permettant pas nécessairement d'aboutir à moyen terme à l'acquisition d'espaces cohérents** du point de vue de la reconquête hydraulique et biologique mentionnée dans le SDAGE au travers notamment de la restauration des fonctionnalités des zones humides concernées et de la cohérence de leur gestion. Cette question est d'autant plus prégnante que lorsqu'elles ne sont pas propriétés d'une collectivité publique, les zones humides sont généralement marquées par un fort morcellement foncier.
- **Pouvant créer des distorsions importantes en matière de marché foncier**, sachant que ce phénomène est particulièrement souligné dans les zones à forte pression foncière, comme en témoigne le fait que les prix pratiqués sur les lagunes méditerranéennes en Languedoc Roussillon dépassent dans certains cas ceux des terrains viticoles.

Une des autres faiblesses de l'acquisition est également liée au fait que les limites des zones humides, comme tout espace naturel ne sont généralement pas superposables aux limites cadastrales. A cela s'ajoutait jusqu'en octobre 2009 **la difficulté de déterminer aisément les limites d'une zone humide**, suivant que l'on s'intéresse à son périmètre strict ou à sa zone de fonctionnalité. Dans ce cadre, l'acquisition qui concerne généralement le périmètre strict de la zone humide doit être complétée par le recours à d'autres modes d'intervention sur cette zone de fonctionnalité et notamment à des conventions

de gestion ou à des mesures de protection réglementaires, concernant les propriétés de la zone de fonctionnalité. Pour certaines zones humides importantes, l'enjeu peut également concerner la mise en place de procédures de gestion de l'eau et des milieux aquatiques de type SAGE ou Contrat de bassin versant.

L'acquisition foncière est un **outil coûteux** : sur la période évaluée, le montant total des acquisitions s'élève à 40,8 M€ pour 31 opérations, alors que le montant total de toutes les autres opérations s'élève à 27,1 M€ pour 380 opérations.

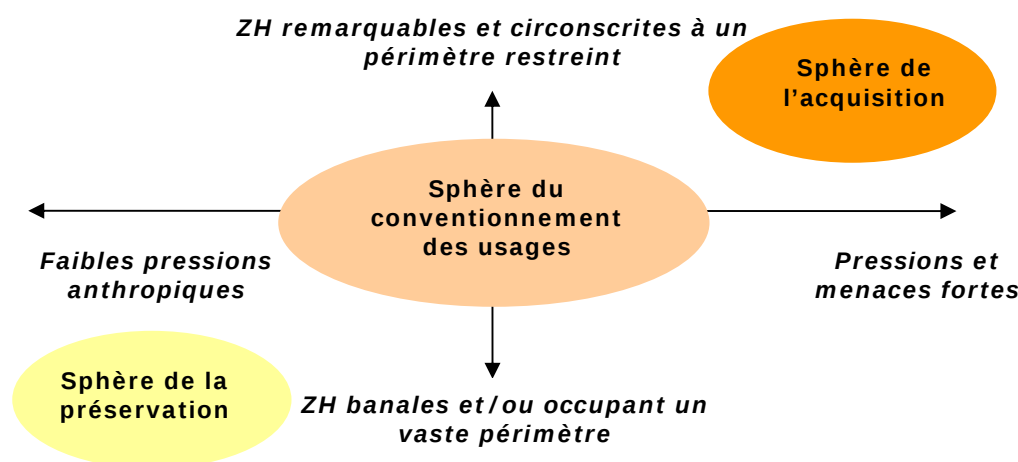
De plus, **le fonctionnement administratif de l'Agence** ne s'avère pas suffisamment souple et réactif pour saisir des opportunités d'achat ou, à l'inverse planifier spatialement sa stratégie d'aide à l'acquisition et être force de proposition et de négociation foncière. Il ne permet de connaître le montant des aides acquises que trop tard par rapport aux exigences de la négociation, source d'un manque de lisibilité et de sécurité pour les acquéreurs potentiels. L'engagement financier de l'Agence est souvent trop court dans le temps par rapport à la durée des opérations d'acquisition avec à la clef des décalages préjudiciables aux stratégies d'acquisition. Ainsi les acteurs souhaitent en réponse que l'Agence mette en place un fonds permanent spécifique mobilisable à tout moment ce qui permettrait probablement d'élargir le cercle des bénéficiaires des aides de l'Agence.

II.C. Un outil à mobiliser en priorité dans certains cas

Acquérir une zone humide sur un territoire donné peut également avoir pour conséquence **d'aller à l'encontre de la nécessité d'appropriation locale** de la problématique. L'acquisition peut en effet parfois être vécue comme une intervention émanant de l'extérieur, identifiée à une forme de préemption, et provoquer une forme de retrait ou de désinvestissement des acteurs locaux à l'égard des enjeux de protection. *In fine*, elle peut rendre difficile la mobilisation ultérieure de gestionnaires locaux (collectivités MO, agriculteurs,...). Ce ressenti est apparemment particulièrement sensible au sein de la population agricole, avec des répercussions sur les élus ruraux. *In fine*, il semble que l'acquisition doive **être privilégiée dans certains cas précis**. Dans cette optique, il apparaît ainsi un consensus en faveur de l'acquisition qui est croissant suivant trois facteurs essentiels :

- **Les fonctions de la zone humide**, essentiellement par rapport au patrimoine écologique (biodiversité), à la gestion de la qualité de l'eau (protection de captage) ou encore à la gestion quantitative (champs d'expansion de crues) et plus généralement aujourd'hui en lien avec l'atteinte des objectifs affichés par la DCE pour les masses d'eau.
- **L'importance des pressions et des menaces auxquelles la zone humide doit faire face dans son état actuel.**
- **La superficie du territoire couvert par la zone humide.**

La conjugaison de ces trois facteurs est par exemple évidente pour les lagunes méditerranéennes, dont l'intérêt patrimonial et écologique est reconnu largement et qui ont à faire face à une forte pression foncière et urbaine. Le schéma suivant permet ainsi d'envisager la place de l'acquisition par rapport aux autres modes d'intervention (conventionnement d'usage avec les propriétaires, remembrement foncier si forte adhésion locale, protection réglementaire notamment au titre de l'urbanisme).



En dehors de ces situations, on observe également dans certains des cas étudiés, une stratégie visant à mobiliser l'acquisition foncière dans l'optique de fonder un « noyau dur » et une logique de « tâche d'huile », visant à acquérir une partie cohérente et généralement remarquable de zones humides, au sein d'un territoire de zones humides plus vaste. L'optique est généralement de créer un point d'ancrage favorable à une dynamique locale, offrant un espace d'expérimentation et de démonstration, propice à la sensibilisation et à la mobilisation des acteurs locaux. Cette approche semble conforme à la stratégie de préservation des zones humides préconisée dans le futur SDAGE dans l'optique d'une reconquête biologique d'anciens espaces humides. Les politiques d'acquisition des Départements au titre de leur politique ENS s'apparentent généralement à cette approche, sans pour autant que la stratégie d'influence, dans une perspective de « tâche d'huile », soit forcément explicite et lisible en termes d'effets.

II.D. Des disparités régionales d'approche

Cependant, cette approche globalisante doit sans doute être pondérée par des disparités régionales d'appréhension de l'acquisition foncière. Il est ainsi possible de remarquer qu'il n'y a qu'en Corse que celle-ci est considérée par les acteurs rencontrés comme la principale réponse aux enjeux de préservation, notamment des zones humides littorales ; les zones humides de l'intérieur étant généralement propriétés domaniales ou communales. Cette position peut sans doute être associée à trois facteurs spécifiques, qui sont les suivants :

- La forte présence du CELRL sur le territoire, qui a habitué les acteurs à ce type d'intervention,
- L'attachement culturel fort à la propriété et des pratiques traditionnelles essentiellement orales autour de la mise à disposition de terrain limitant les possibilités de conventions encadrant les usages,
- Les pressions ou menaces relativement fortes sur les zones humides littorales.

Sur les autres régions, les acteurs tendent à relativiser l'intérêt de ce type d'intervention, notamment en raison de son maniement lourd et des risques de désappropriation locale, pour considérer que sa mobilisation doit rester finalement plutôt exceptionnelle. Ainsi par exemple en PACA, sur les 50 000 ha d'espaces naturels gérés par Espaces Naturels de Provence (CEEP), seuls 1 000 ha ont été l'objet d'opérations d'acquisition au sens strict.

II.E. Une diversité restreinte de bénéficiaires concernés et des partenariats à ouvrir

Bien que nous ayons déjà constaté la prépondérance du CELRL dans les bénéficiaires des aides à l'acquisition de l'Agence, les études de cas et les données disponibles nous ont permis de relever plus ponctuellement l'octroi d'aides à des Départements, des communes ou leurs groupements, des associations et des syndicats mixtes.

Notons cependant qu'au-delà de la politique du CELRL, à l'heure actuelle les opérations d'acquisition de zones humides sont plus de l'ordre de l'opportunité locale qu'issue d'une réelle stratégie d'acquisition planifiée sur des territoires à enjeux. Dans cet esprit notons par ailleurs, que si le CELRL a été conçu et est doté par l'Etat de telles missions d'acquisition et de lignes budgétaires pour cela, il n'en est pas de même pour les autres structures. De fait, les acteurs concernés sont souvent des acteurs locaux volontaires (Fédération de pêche ou de chasse, CEN⁵, communes et intercommunalités).

Dans ce cadre, il est utile de s'intéresser aux besoins et à la capacité de planification et d'intervention des acteurs ne disposant pas forcément de lignes financières propres dédiées à ce type d'investissement, et notamment aux communes et à leurs groupements, aux associations et aux syndicats mixtes. Il semble en effet que **le taux d'aides publiques**, plafonné à 80% des investissements puisse constituer un **facteur limitant significatif**, au regard des moyens à mobiliser.

Par ailleurs, si la période qui nous intéresse a apparemment bénéficié d'une forte mobilisation de structures de type Conservatoires des espaces naturels ou autres associations, il semble que ce modèle atteigne aujourd'hui ses limites, notamment parce que ces structures disposent de capacités de gestion limitées à l'échelle des régions ou des départements. **Ainsi, la plupart des acteurs considèrent que**

⁵ Conservatoire des Espaces Naturels

c'est aujourd'hui aux collectivités locales et notamment aux organismes intercommunaux de s'investir sur ce point. Dans ce cadre, ce type de gestionnaires présente deux types de besoins :

- En matière d'ingénierie technique en raison de la complexité du fonctionnement des zones humides
- En matière de montage de projet et de mobilisation de dispositifs ou d'outils réglementaires, financiers ou de gestion adéquats, sachant que la préservation des zones humides continue à reposer sur le recours à une diversité de moyens, relevant de différents secteurs (protection de la nature, urbanisme, agriculture,...).

D'ores et déjà, certains conservatoires, comme en Rhône-Alpes, s'investissent explicitement dans des missions de soutien pour favoriser cet investissement (conseil, AMO, assistance technique,...), avec l'appui de l'Agence.

Enfin, nos échanges ont permis d'envisager à plusieurs reprises l'intérêt de partenariat avec les SAFER, notamment pour les terrains à vocation agricole ou environnementale ou avec les agences ou établissements publics fonciers régionaux ou départementaux, a priori traditionnellement plus éloignés de ce type de préoccupations, mais ayant pu intervenir dans certains cas, comme sur le Marais de Saône dans le Doubs. Cependant, il ne semble pas que soit développée jusqu'à aujourd'hui de stratégie partenariale claire en la matière sur les zones humides.

II.F. Conclusions, enjeux, perspectives

Au-delà, la plupart des acteurs alerte l'Agence sur **une lecture trop littérale de l'injonction portée par le Grenelle de l'environnement**, dont certains estiment qu'elle est sans doute plus révélatrice de la logique de rattrapage d'autres agences de l'eau ayant peu investi ce volet d'intervention. L'Agence RM&C, qui soutient depuis plus longtemps un éventail de modalités d'intervention sur les zones humides, semble devoir être moins concernée, notamment parce que les acteurs craignent que la priorité accordée à l'acquisition n'amène à relativiser l'importance des autres outils de maîtrise des usages. Cette réaction est d'autant plus marquée que certains d'entre eux estiment que les nouveaux outils d'intervention, relevant des nouvelles mesures relatives à la loi DTR (ZHIEP, ZSGE, exonération fiscale), relèvent d'une nouvelle approche à développer et espèrent que les services de l'Etat vont se mobiliser, pour en assurer la promotion.

Par ailleurs et de façon générale, il ne paraît **pas souhaitable que l'Agence se lance dans une politique d'acquisition propre**, à la fois parce qu'ils estiment :

- qu'il s'agit à leurs yeux **d'un métier à part entière**, exigeant une ingénierie et une organisation spécifiques et conséquentes, dont ne dispose pas l'Agence à ce jour. Dans ce cadre, le CELRL, dont c'est un des cœurs de métier, nous est apparu comme l'acteur le plus explicitement circonspect face à cette éventualité.
- et qu'un tel investissement d'un établissement public, disposant aux yeux des acteurs de terrain de ressources importantes, pourrait donner **un signal négatif aux vendeurs potentiels** dans une optique de spéculation.

Et même si certains acteurs évoquent de façon récurrente la pertinence d'envisager l'existence d'un opérateur comparable au CELRL pour les zones humides intérieures, rien n'indique qu'ils considèrent que cela soit prioritairement du ressort des agences de l'eau.

En revanche, l'intérêt de l'Agence à développer une stratégie claire et durable de soutien à l'acquisition est souligné, en insistant notamment sur la nécessité de conditionnaliser plus précisément son aide à la définition et la mise en œuvre de mesures de gestion *ad hoc* et à prendre part à leur suivi, ainsi qu'à participer à la clarification du jeu des acteurs impliqués dans l'acquisition foncière, avec pour limite les fortes disparités d'investissements et de pratiques observées sur le terrain.

La première étape de ce nouvel investissement consisterait ainsi à conduire un exercice de priorisation des territoires dotés de zones humides existantes ou à recréer pour lesquelles il serait nécessaire de mobiliser l'acquisition dans le cadre d'un programme d'acquisition 2009-2015, en lien avec le CELRL, les SAFER, les Régions, les Départements, les EPF, les associations nationales de protection de l'environnement agréées ayant l'acquisition foncière et la gestion de terrains parmi leurs règles statutaires, et les fondations ayant une activité d'acquisition foncière.

III. Question 3 : Pérennisation

Question 3 : Dans quelle mesure le soutien financier aux structures de gestion des milieux remarquables permet-il un maintien de politiques locales pérennes de préservation et de valorisation de ces milieux après la fin du soutien de l'Agence ?

La présence de structures locales, capables de gérer des conventions avec des agriculteurs, de mobiliser des subventions, ayant des compétences en interne sur la question des zones humides et reconnues sur un territoire est l'élément indispensable à la gestion et à la préservation des zones humides. Le soutien qu'apporte l'Agence de l'eau RM&C en finançant des postes de chargés de mission est donc nécessaire et devrait selon les évaluateurs prendre une plus grande ampleur dans le futur. Néanmoins les financeurs doivent veiller à ne pas multiplier les gestionnaires opérant sur un même territoire. Des économies d'échelle et un accroissement de la cohérence peuvent être obtenus en regroupant les compétences (animation, écologique, hydraulique, agricole...) au sein d'une même structure.

Dans une optique de transfert de la gestion des milieux naturels à l'échelon local, les efforts de sensibilisation et d'animation doivent être accrus. L'Agence peut être le financeur qui permettra de passer à la phase suivante, gage de pérennité des mesures de gestion et de préservation des zones humides du bassin. Il y a une demande d'implication plus forte de l'Agence dans la concertation.

Dans le cas d'une zone humide nécessitant un entretien et faisant éventuellement l'objet d'une valorisation, assurer sa préservation demande de pérenniser à la fois la structure en charge de la gestion et les personnes en charge de l'entretien. Ainsi, des financements sont nécessaires sur du très long terme. Ces financements peuvent provenir de subventions agricoles, d'autres subventions publiques, taxes, incitations fiscales, etc. Ces financements d'actions et d'animation peuvent également être croisés avec des mesures réglementaires (dont l'inscription dans les documents d'urbanisme, notamment les PLU/POS), qui assurent la protection de la zone humide mais pas forcément son bon entretien.

Ainsi, la pérennité de la préservation et de la valorisation des zones humides passe par un croisement plus ou moins complexe d'outils et de ressources, en fonction des besoins en entretien de la zone, de ses possibilités de valorisation et du contexte local. De manière plus générale, le maintien de politiques locales pérennes de préservation des zones humides passe par l'intégration de celles-ci dans les politiques d'aménagement du territoire et d'urbanisme.

L'internalisation du coût de gestion par la structure de gestion est un des meilleurs moyens de pérenniser la préservation de la zone humide car il permet de s'affranchir en grande partie ou en totalité de subventions extérieures, mais ceci paraît difficilement réalisable sur les zones humides. En revanche le recours à des fonds privés pour garantir la préservation des ZH paraît plus envisageable et la question est posée sur la possibilité de s'affranchir des fonds publics pour assurer la pérennité des zones humides.

Enfin l'achat du foncier par une entité publique peut également permettre de pérenniser la préservation d'une zone humide, notamment en assurant le non changement de destination du sol.

Principales sources : bilan des réalisations, études de cas, groupes focus, enquête acteurs partenaires

Critères de jugement : Capacité des structures de gestion à assurer la pérennité de la préservation, implication des acteurs locaux, pérennité des structures de portage

Chiffres clés : 174 opérations de restauration, gestion pour 12,2 M€ de travaux et 3,8 M€ de subvention

68 opérations de financements de postes de chargés de mission / animateurs pour 2,9 M€ de subvention

III.A. Contexte et éléments de bilan

La préservation des zones humides implique une gestion de celles-ci à la fois pour les restaurer si besoin, mais surtout pour les entretenir sur du long terme, afin de pérenniser leur état et leur rôle fonctionnel. **Cette gestion sur le long terme nécessite des moyens humains et financiers.** En effet, il ne s'agit pas de mettre les moyens financiers, techniques et humains pour faire des travaux de restauration de zone humide, puis de laisser la zone humide se dégrader faute de ces moyens sur du long terme.

Financement de restauration, gestion

En Euros	7eme	8eme	9eme	TOTAL
Montant travaux	246 052,71	8 550 313,00	3 443 261,00	12 239 626,71
Montant travaux / an	41 008,79	2 137 578,25	1 721 630,50	1 019 968,89
Montant subvention	54 881,65	2 358 605,31	1 455 903,00	3 869 389,96
Montant subvention / an	9 146,94	589 651,33	727 951,50	322 449,16
Nb opérations	8	104	62	174
Nb opérations / an	1,33	26	31	14,5
Montant moyen subvention / opération	6 860	22 679	23 482	22 238

Source : données Agence de l'eau RMC

Dans le cadre de sa politique en faveur des zones humides, l'AERMC a choisi de soutenir financièrement les actions de mise en place d'une gestion concertée et durable des zones humides au sein de leur bassin versant. Ainsi 174 opérations de gestion restauration (46% du total des opérations) ont fait l'objet d'un financement dans le cadre des 7, 8 et 9^{èmes} programmes avec une montée en puissance au cours des années pour un montant total de plus de 12,2 M€ de travaux, subventionnés par l'Agence à hauteur de 3,8 M€. Les subventions de restauration et de gestion représentent 40% des subventions totales (hors subventions d'acquisition). Le taux de subvention moyen (montant subvention / montant travaux) a également progressé au cours des programmes et montre une prise en charge améliorée au cours des années (22% au 7^{ème}, 28% au 8^{ème} et 42% en ce début de 9^{ème}). Plus de 60% des opérations (et des subventions) de restauration et gestion ont eu lieu en Rhône-Alpes. Les associations (conservatoires d'espaces naturels) sont les premières bénéficiaires des subventions de restauration et gestion (45% des subventions) en sachant qu'elles récupèrent parfois la maîtrise d'ouvrage ou la maîtrise d'œuvre de collectivités locales qui ne souhaitent pas s'engager dans la démarche. En dehors de l'acquisition, ce sont les opérations de restauration/gestion qui sont les plus nombreuses et qui utilisent le plus de subventions. Ainsi l'Agence met clairement les travaux de restauration/gestion au cœur de sa politique zones humides. Elle est donc un partenaire essentiel pour les gestionnaires, un appui indispensable pour atteindre les objectifs de préservation des zones humides du bassin.

En dehors des travaux d'investissements préliminaires, l'animation, la surveillance et la gestion régulières sont indispensables au maintien des zones humides. Ceci passe notamment par l'existence de structures locales de gestion, capables de prendre en charge cette gestion à long terme. Cette capacité implique des moyens humains et donc financiers.

Financement de postes chargés de mission / animateurs

en euros	7eme	8eme	9eme	Total
Montant travaux	300 934	5 761 145	1 547 610	7 609 689
Montant subvention	54 695	2 060 953	871 311	2 986 959
Nb opérations	3	44	21	68
Montant moyen subventions	18 232	46 840	41 491	43 926

Source : données Agence de l'eau RM&C

Sur les 3 programmes évalués, 68 opérations de financements de postes de chargés de mission / animateurs ont été réalisées, avec une égalité du nombre d'opérations par an sur le 8^{ème} et le 9^{ème}

programmes. Le montant total des subventions sur les trois programmes s'élève à 2,9 M€ pour un montant total dépensé de 7,6 M€. Le montant moyen correspond au financement d'une année-homme. Le budget animation qui a été cofinancé correspond ainsi à près de 200 animateurs sur l'ensemble de la période. L'animation (cofinancée) n'a pris consistance qu'à partir de 2003 avec une moyenne jusqu'en 2008 de l'équivalent d'environ 10 années-homme financées par l'Agence.

Le taux de subvention (montant subvention / montant travaux) a considérablement augmenté : de 18% pour le 7^{ème} programme, à 36% pour le 8^{ème} et 56% pour le 9^{ème}. Les subventions de postes de chargés de mission représentent 31% des subventions (hors subventions d'acquisition). La délégation de Marseille est la première bénéficiaire de ces subventions, avec 49% du total des subventions de postes de chargés de mission. Suivent la délégation de Montpellier et celle de Lyon. Les syndicats mixtes reçoivent 55% des subventions de postes de chargés de mission, puis les établissements publics en reçoivent 21% puis à parts quasi égales les associations et collectivités.

La question de la pérennisation est liée à la fois à la **gestion** et à la **valorisation** :

- Existe-t-il une structure locale bien identifiée capable d'assumer la gestion du site à long terme ? C'est-à-dire capable de gérer des conventions avec des agriculteurs, de veiller à la prise en compte des zones humides dans l'urbanisme, en milieu forestier, de mobiliser des subventions, de développer des activités, et ayant des compétences en interne sur la question des zones humides.
- Quelle valorisation peut être mise en place sur le site pour quelles retombées ? Le site est-il susceptible d'être valorisé : accueillir du public, dégager un revenu pour un agriculteur, être utilisé pour un usage lucratif (pêche, chasse, etc.).

Quelles sont, *in fine*, les conditions de la pérennisation ?

III.B. La gestion et l'entretien des zones humides

Pour préserver les milieux et mettre en place des opérations de gestion ou de restauration sur les zones humides, il est indispensable de connaître leur répartition sur le territoire. Les inventaires sont donc le préalable à la mise en place d'une stratégie foncière et de gestion. Il existe deux approches répondant à deux finalités différentes :

- Les inventaires concernant les zones humides supérieures à 1 ha ont un rôle de repérage et de délimitation des sites remarquables. L'objectif étant de mettre en place une politique de préservation des zones humides à l'échelle départementale.
- Les inventaires concernant un territoire plus restreint et délimitant des sites de plus petite taille servent aujourd'hui davantage à mettre en place des plans de gestion sur l'existant sans trop porter de regard sur le contexte extérieur (isolement, morcellement). En utilisant les inventaires pour gérer les sites, les intégrer dans les PLU, l'outil devient alors stratégique et le niveau de travail est l'échelle communale avec une identification des zones humides dès le seuil de 0,1 ha. D'ores et déjà, certaines études de cas illustrent la façon dont des inventaires à cette échelle peuvent être utilisés pour orienter des décisions d'aménagement et de développement (ZH Confluence Bourbre Marais Catelan et Tourbières de Saint Martin de Belleville).

La mise en place d'une gestion et d'un entretien raisonnés d'une zone humide nécessite d'arrêter dans le plan de gestion :

- **des objectifs de gestion partagés** à l'échelon local : doit-on intervenir sur le site ? doit-on gérer cette zone humide pour atteindre des objectifs piscicoles, cynégétiques, hydrologiques, écologiques, pédagogiques, ... ? Une combinaison de ces objectifs ? Cette phase qui peut être vécue localement comme une désappropriation de l'espace par les usagers doit être l'occasion d'une concertation locale importante.
- **un programme d'actions** qui décrit précisément, planifie et chiffre les actions à entreprendre.

Puis de mettre en œuvre concrètement ce programme d'actions, année après année. Cette mise en œuvre généralement complexe renvoie à plusieurs compétences :

- la capacité d'animer localement des usagers pour l'acceptation commune du projet ou de créer et d'accompagner des organes pour animer la réflexion ;

- les compétences techniques et plus particulièrement d'ingénierie écologique pour construire le plan de gestion ;
- la capacité technique (moyens matériels et humains) nécessaire à la mise en place et au suivi du programme d'actions.

Ainsi la mise en place d'une gestion d'une zone humide et plus généralement d'un espace naturel **renvoie à l'existence d'une structure locale gestionnaire**, reconnue pour sa compétence technique et ayant légitimité pour orchestrer et mettre en œuvre le plan de gestion. Financer les actions de gestion revient donc en grande partie à financer ces structures, en dehors des investissements parfois nécessaires à la restauration de la zone humide et de ses fonctionnalités.

Un grand nombre d'acteurs ont également souligné l'importance de l'unicité de la structure gestionnaire à l'échelle d'un territoire donné, pour accroître la cohérence et l'efficacité de l'action et réduire les risques de concurrence.

Se pose alors la question du gestionnaire, sachant que la pérennité de la gestion renvoie souvent directement à la pérennité de la structure locale en charge ou même de la compétence spécifique à la gestion et la restauration des zones humides dans des structures de gestion non pourvues de ce genre d'organe technique, scientifique et administratif.

La gestion peut être assurée par un maître d'ouvrage ou alors déléguée par le maître d'ouvrage à une autre structure. La délégation est souvent utilisée par les Départements (notamment dans le cadre de leur politique ENS), qui n'ont pas forcément les compétences en interne. Cela n'est pas sans poser des questions sur le mode de délégation. En effet, il peut s'agir d'une délégation de service public, de la passation d'un marché public, etc. Ce dernier cas peut poser des problèmes de suivi et de cohérence dans le temps de la gestion de la zone humide, dans la mesure où le marché public est conclu avec la structure gestionnaire sur la durée d'un plan de gestion généralement 5 ans.

La mise en œuvre de la politique de l'Agence permet de constater que trois types principaux de gestionnaires peuvent être envisagés :

- **les associations de protection de la nature** de type conservatoire des espaces naturels ou PNR : leur compétence technique est indéniable puisque la gestion des espaces naturels est généralement leur cœur de métier. Elles ont ainsi pour caractéristiques de gérer plusieurs sites avec comme avantage certain une mise en réseau des sites et une stratégie cohérente de gestion. En revanche leur implantation souvent départementale et leur éloignement géographique relatif peuvent être un frein localement pour légitimer leur action. Leur image très tournée vers l'écologie peut également constituer un point de blocage pour certains usagers et peut également les amener à privilégier une conception écologique de la gestion, au détriment de la prise en compte des autres fonctionnalités des zones humides. Par ailleurs, sans ressources financières propres, ces structures associatives apparaissent également fortement dépendantes des subventions publiques. Enfin, si dans le cadre de la période et de la politique nous intéressant, leur mobilisation est apparue sans ambages, sachant que l'essentiel des mesures de gestion ont concerné des zones humides remarquables avec une forte valeur écologique, il est possible de s'interroger sur leurs capacités à s'investir sur des zones humides plus « banales », dont l'intérêt renvoie principalement à des fonctionnalités davantage liées à l'eau mais pour lesquelles ces structures tendent à se mobiliser.
- **Les structures gestionnaires des bassins versants** type syndicat mixte de bassin versant : l'approche transversale de ces structures est leur premier atout vis-à-vis de la gestion de zones humides aux fonctionnalités transversales. Elles permettent également d'aborder la gestion sur un plan plus hydrologique qui peut répondre un peu plus aux attentes des élus que les problématiques écologiques. Leur implantation locale est également un avantage certain. En revanche, leur compétence écologique limitée peut rendre leur accompagnement par une structure privée ou associative nécessaire. Il est cependant possible de relever que, sur la période nous concernant, la mobilisation de ces structures a été nettement moindre que celle des précédentes, sachant qu'en 2003-2004, d'après la note du bureau du Comité de Bassin d'avril 2004, sur une soixantaine de bassins versants couverts par de telles structures, une quinzaine développait effectivement des actions claires en faveur des zones humides. Plus globalement, on constate que sur un total de 128 contrats de bassin versant ou de baie à l'échelle du bassin RM&C, généralement portés par ce type de structures, seule une quinzaine d'entre elles ont été bénéficiaires d'aides repérées au titre de la politique zones humides de l'Agence, en dépit des liens forts qu'entretient l'Agence avec ces structures dans le cadre des procédures de gestion

locale (contrat de BV ou SAGE). Il est cependant possible de noter que certains contrats de bassin versant commencent apparemment à inscrire dans leur programme des objectifs quantitatifs de protection, comme par exemple pour le contrat Isère en Tarentaise en cours d'élaboration (surfaces ou effectifs de zones humides à protéger). **La mise en place de mesures de conditionnalité de l'appui apporté par l'Agence et s'appliquant à ce type de projet, visant à obtenir un engagement en matière de protection des zones humides, a été évoqué dans certains documents** et notamment dans le bilan de politique réalisé en 2003 et est repris de façon plus globale pour tous les acteurs dans le futur SDAGE.

- Les **collectivités locales** type communes ou communauté de communes : il s'agit du type de gestionnaire dont l'implication locale est la plus forte. Mais particulièrement en milieu rural, ces structures n'ont ni les moyens humains, ni les moyens techniques, ni les moyens financiers pour réaliser elles-mêmes ce type de plan de gestion et mettre en gestion. Un encadrement technique est indispensable, la gestion pouvant être déléguée à des usagers, les agriculteurs notamment. Ces structures sont financées entre autre par les impôts locaux, mais les subventions publiques peuvent rester nécessaires voire indispensables pour des petites collectivités rurales pour financer les opérations de gestion. Pour la période évaluée, le poids de ce type de gestionnaire est très faible (seulement 12% des subventions allouées). Ces structures sont très peu mobilisées sur la gestion, du fait essentiellement du manque de moyens et de sensibilisation des élus.

A ces trois types, on peut rajouter également les fédérations de chasse et de pêche qui s'impliquent volontairement dans la gestion des eaux et des milieux aquatiques ainsi que de la faune. De nombreux autres gestionnaires potentiels n'ont que peu été mobilisés à ce jour ou se sont moins manifestés sur les zones humides et leur gestion (distributeurs d'eau, chambres d'agricultures).

Pour la bonne mise en œuvre des actions de gestion, les financements sont nécessaires pour accompagner l'emploi de personnes compétentes, mettre en place la concertation locale, financer la construction du plan de gestion, et financer les travaux de gestion.

Deux solutions de financement existent :

- financement des opérations au cas par cas sur présentation d'un dossier : ce mode de fonctionnement est assez long à mettre en œuvre du fait de la spécification des aides et de la complexité de montage des dossiers. Par ailleurs la demande d'aide est annuelle et le gestionnaire n'a alors aucune garantie sur la reconductibilité de sa demande les années à venir ;
- financement d'un poste de chargé de mission chez un des gestionnaires. Si ce type de financement est difficile à obtenir car les dépenses relèvent du fonctionnement, poste généralement non subventionnable en l'état actuel des stratégies de l'Agence, **c'est un mode de financement plus efficace car il permet de démultiplier l'action sur le terrain, un chargé de mission pouvant avoir la charge de la gestion de plusieurs sites.**

Il est souvent nécessaire de combiner les deux financements, car il y a nécessité de moyens humains pour suivre et mettre en œuvre un plan de gestion sur plusieurs années et nécessité de financer les actions gestion, qui sont parfois coûteuses. Mais toutes ces subventions ont pour caractéristiques d'être annuelles, parfois liées à des collectivités soumises aux élections et donc instables.

La faiblesse des moyens propres et, au-delà **la fragilité des structures de gestion** les plus impliquées (conservatoires, syndicats de BV, associations), ressortent comme une limite à la pérennisation des actions de gestion. Les postes des chargés de missions ne sont pas toujours stables et leur durée de financement parfois incohérente avec la durée d'application d'un document de gestion. Le passage de la gestion à la collectivité ne se fait pas, souvent par manque d'appropriation par les élus. Les EPCI généralistes ont du mal à se porter maître d'ouvrage. Comme évoqué précédemment, les collectivités locales sont très peu mobilisées sur la question de la gestion en général des zones humides, alors même qu'elles paraissent être des structures appropriées pour cela, de par leur implication locale et leur légitimité territoriale.

III.C. La valorisation et l'économie

Un des objectifs de la valorisation est la création d'une valeur sociale. Cela passe par l'ouverture (plus ou moins limitée) au public ou éventuellement à des usagers particuliers (chasseurs, pêcheurs, naturalistes). La communication permet d'ailleurs de faire connaître les zones humides même si elles ne sont pas accessibles. Les vertus environnementales (biodiversité, stockage de carbone, hydraulique,...) peuvent être mises en avant mais cela n'est pas suffisant. La valorisation économique et sociale pérenne des zones peut alors être envisagée au travers :

- de l'image valorisante, pour l'attractivité touristique ;
- du maintien d'une activité souvent agricole, compatible, ou utile à l'entretien ;
- de la création d'une appellation ou label "zone humide". Des acteurs ont exprimé l'intérêt d'une telle création mais qui est apparemment sans précédent, au-delà du classement Ramsar.

A ce jour, il semble qu'au travers de sa politique, l'Agence ait essentiellement soutenu une valorisation liée à la fréquentation touristique locale ou plus large des sites, qui a pu avoir des répercussions sur l'économie des territoires concernés. Elle a aussi contribué à valoriser ces sites par le soutien de la crédibilité quant à l'accompagnement financier du travail humain (rémunéré) sur ces sites et plus globalement sur une politique « zones humides » à mettre en oeuvre. Ce constat renvoie sans doute au fait que les zones humides priorisées jusqu'à aujourd'hui sont pour la plupart remarquables et se prêtent à ce type d'approche. Dans ce cadre, il est difficile de mesurer les impacts de cette approche, d'autant plus que de nombreux sites ne font pas l'objet de comptages de fréquentation. Il est cependant possible de noter par exemple que la lagune de Biguglia et son sentier d'interprétation sont cités dans l'ensemble des guides touristiques de la Corse ou encore que les marais et tourbières du Drugeon constituent le principal patrimoine local mis en valeur au niveau touristique. Il en va de même pour le lac de Remoray, le Val de Saône, les marais de Chautagne ou les salins d'Hyères et les Etangs de Villepey.

L'investissement sur le maintien ou l'adaptation de l'agriculture locale paraît plus ténu et renvoie essentiellement jusqu'à présent à la question des modes de compensation à prévoir, relatifs à l'adaptation des pratiques, voire des systèmes agricoles. Dans ce cadre, les cas étudiés renvoient généralement à la mobilisation d'un ou de quelques agriculteurs, présentant une certaine sensibilité à ces enjeux et/ou à l'échelle de territoires restreints. En dépit de ce constat, bon nombre d'acteurs considèrent aujourd'hui que le maintien de l'agriculture représente un moindre mal par rapport à l'urbanisation, en raison de la résilience qu'offre l'activité agricole. Enfin, l'enjeu d'une valorisation des produits agricoles associés à ces sites et ces pratiques reste pour l'instant davantage de l'ordre de la spéculation.

Au-delà de ces valorisations, peut-on espérer que les ZH aient une économie propre, que des activités liées puissent dégager des recettes permettant de financer les coûts de sa gestion et préservation ? Probablement pas tant que les zones humides ne sortent pas de se carcan du patrimoine naturel remarquable, à l'exception de sites particulièrement bien placés et remarquables sur lesquels des activités d'accueil du public peuvent être envisagées sur un mode commercial, et éventuellement pour lesquels du mécénat pourrait être développé.

III.D. Le rôle déterminant du partenariat avec l'agriculture

Le partenariat avec l'agriculture apparaît comme une voie essentielle : les conventions passées avec le monde agricole sont en effet considérées comme le principal moyen de gestion actuel des zones humides. La limite semble être le respect du cahier des charges par les agriculteurs dans certains territoires contraints par une valorisation économique incompatible avec des objectifs de préservation et de regain de surfaces de zones humides.

Dans les zones humides de montagne ou de piémont et les tourbières éventuellement en creux de vallée, il s'agit surtout de réguler le pastoralisme, voire d'inciter des éleveurs à maintenir des animaux en pâture pour entretenir les sites, sur des terres peu fertiles.

Dans les zones de plaines, en particulier dans les zones inondables dont les terres peuvent être asséchées, drainées tout en gardant un bon potentiel hydrique, la question est tout autre. Réhabiliter les zones humides signifie retirer des terres fertiles et propices à la céréaliculture pour les reconvertir en

prairies. Outre que la valeur agricole produite est alors beaucoup plus faible, encore faut-il que des éleveurs soient sur zone pour que des animaux herbivores puissent valoriser les surfaces herbagères restaurées.

Ainsi 4 cas peuvent être distingués :

- La zone humide est très dégradée et une agriculture intensive s'est installée, type céréaliculture. Il sera alors très difficile de revenir en arrière.
- L'agriculture est présente sur la zone humide mais un changement de pratique est nécessaire pour mieux la préserver. En SAU, les MAE peuvent répondre à cet enjeu sous certaines conditions (être sur une zone à enjeux définie dans le programme régional, par exemple Natura 2000, que la MAE soit adaptée à la problématique ZH, etc.).
- L'agriculture est présente et les pratiques ne dégradent pas le milieu. Il serait intéressant qu'il y ait une aide spéciale pour ces agriculteurs qui entretiennent la zone humide (type ICHN).
- L'agriculture n'est pas présente sur la zone humide mais serait nécessaire à son bon entretien (souvent du pâturage après des travaux de restauration). La difficulté réside dans le fait de trouver un agriculteur intéressé. Une aide spéciale zone humide pourrait être un argument favorable à l'installation d'un agriculteur.

De plus, hors SAU, d'autres mesures contractuelles et/ou de développement rural sont envisageables.

Dans les études de cas, la plupart des sites concernés par l'agriculture sont en zone Natura 2000 où des mesures agri-environnementales sont activées. Celles-ci aident à la mise en place des pratiques agricoles compatibles avec les zones humides : limitation des intrants et exploitation des surfaces en herbe par les éleveurs. En revanche, ces aides sont largement insuffisantes pour inciter un céréaliculteur à transformer ses cultures de céréales en prairie.

III.E. Les autres partenariats à développer

Le partenariat avec les autres acteurs locaux est aussi important car il permet une forme de contrôle social local. Il renvoie généralement à la qualité de la concertation mise en œuvre par le maître d'ouvrage et/ou le gestionnaire du projet, dès son initiation. L'appropriation d'une zone humide par la population locale et/ou la collectivité locale (par l'intermédiaire des élus locaux) est un moyen efficace de pérenniser la préservation de celle-ci, car elle sera prise en compte dans les différents projets d'aménagement ou de territoire.

La pérennisation passe aussi par l'inscription des zones humides dans les documents d'urbanisme (SCOT, PLU), ce qui était un préalable prioritaire du SDAGE de 1996, et une bonne évaluation environnementale de ceux-ci. Dans ce cadre, les relations avec les élus et les collectivités porteuses de ces compétences sont essentielles. Il n'est pas sûr que durant la période évaluée des avancées notables aient été faites sur ces liens, même si certaines études de cas réalisées en Savoie, nous ont permis de constater qu'une telle ambition réclamait des inventaires plus précis que ceux portés par les Départements. Il s'agit aujourd'hui d'accompagner la multiplication des inventaires à l'échelle du 0,1 ha (ou moins) qui sont les outils opérationnels au niveau communal, niveau où les décisions d'urbanisme sont véritablement prises. Par ailleurs, il faut noter des approches innovantes comme sur le bassin versant de la Bourbre, visant à préciser dans le cadre d'un processus de concertation, des règles concernant les possibilités d'aménagements et les usages sur les zones humides. Aux vues de ces cas, la capitalisation d'acquis méthodologiques apparaît comme une nécessité actuelle.

III.F. Les limites des outils mobilisables

Lorsque les zones humides sont situées en SAU agricole, un des outils possibles pour consolider le partenariat avec les agriculteurs est la mise en place de MAE sur des parcelles en zone humide, afin de favoriser une gestion adaptée tout en compensant l'éventuelle perte financière liée à cette gestion en rémunérant l'agriculteur pour cela. Les acteurs soulignent l'inadaptation des MAE, parce qu'elles sont limitées dans le temps (5 ans), qu'elles ne s'appliquent qu'en SAU agricole et parce que cette politique propose des mesures nationales standardisées, qui devraient pouvoir être davantage déclinées

localement. En outre, les agriculteurs qui ont d'ores et déjà des pratiques respectueuses des zones humides ne sont pas aidés. Le dogme qui consiste à considérer les MAE comme des outils d'accompagnement d'un changement n'est pas toujours pertinent et il pourrait être plus utile de les concevoir comme un outil de reconnaissance et de stabilisation des acquis favorables.

D'une manière générale, la pérennité des outils agro-environnementaux (axe 2 du PDRH) couramment utilisés pose problème : les dispositifs sont peu stables et évoluent très rapidement (CTE, CAD, MAEt), mettant ainsi en cause la pérennité des zones humides dont la gestion est alors en étroite relation avec l'évolution des orientations économiques encadrée par les organismes professionnels agricoles.

L'Agence ne s'engage pas ou peu sur des aides agricoles de type MAEt, même alliées à une problématique ressource en eau. De plus le financement de MAEt sur les zones humides par l'Agence risque d'être compromis pour la période de programmation actuelle (délais de mises en œuvre par rapport à la fin de la programmation actuelle en 2013). En revanche, il serait intéressant de faire des opérations pilotes sur des territoires donnés, afin d'être prêt pour la période de programmation suivante (2014-2020).

D'après l'évaluation des actions de lutte contre les pollutions diffuses agricoles dans les bassins d'alimentation des captages d'eau potable, réalisée par Asca en 2007, les coûts moyens des actions agro-environnementales se situent aux alentours de 100 à 150€/ha en cas de démarches moyennement intensives, et autour de 250 à 300€/ha en cas de choix techniques ambitieux. Ainsi, le financement de MAE sur du long terme (plus de 15 ans) peut représenter un coût global élevé (112 500 € pour 50 ha sur 15 ans à 150 €/ha/an) et dans certains cas se rapprocher du coût du foncier (150 000 € pour 50 ha d'herbages) et ainsi devenir une solution moins pertinente.

Il y a également une carence d'outils et de valorisation des outils existants hors zone Natura 2000 et bassins versants prioritaires définis au titre de la directive cadre sur l'eau (DCE). En effet les MAEt ne s'appliquent que sur ces zones ou sur d'autres zones d'actions prioritaires définies au niveau régional.

Par ailleurs, les nouvelles mesures fiscales relatives aux zones humides issues de la loi DTR, ne sont pas encore mises en œuvre. Il est donc impossible d'en apprécier la pertinence et la portée au regard de ces enjeux. Bien que celles-ci constituent une véritable innovation, à la fois parce qu'il s'agit pour la première fois de mesures spécifiques aux zones humides, de mesures d'écofiscalité et qu'elles peuvent toucher un panel large d'acteurs, des doutes sont sensibles chez les acteurs sur les capacités des services de l'Etat, en charge de la définition des périmètres concernés, à les mettre en œuvre dans un délai raisonnable.

III.G. Conclusion, enjeux, perspectives

Plusieurs cas de figures peuvent être distingués :

- Les **sites qui n'ont pas besoin de gestion « quotidienne »** : il s'agit alors plus d'une nécessité de protection, réglementaire ou non, pour assurer la non destruction de la ZH.

Ex : le cas de la tourbière du Plan de l'eau (St Martin de Belleville), qui bénéficie d'un APPB⁶ et dont la gestion est assurée par le CPNS. Il y a eu des travaux de restauration, mais elle ne nécessite que très peu d'entretien (milieu stable). L'enjeu est la forte fréquentation (piste de ski, sentiers de balade,...). Elle a également bénéficié d'une bonne mobilisation locale.

- Les **sites qui ont besoin d'une gestion mais ne peuvent être valorisés** en leur état actuel de conservation (trop fragiles ou pas assez de potentiel) : il y a alors nécessité de protection et de partenariat des acteurs du monde rural et, parmi eux, avec le monde agricole et de trouver des fonds / subventions et un partenariat concret et, si nécessaire avec des acteurs du domaine privé (fondations notamment).

Ex : le cas du marais de la Livièrre, qui n'est couvert par aucune protection réglementaire, géré par le SMDA. La difficulté est de trouver des partenaires durables pour l'entretien sans l'argument de la valorisation qui n'est pas possible car le site est classé SEVESO.

⁶ Arrêté Préfectoral de Protection de Biotope

- **Les sites qui ont besoin d'une gestion et peuvent être valorisés** : la valorisation peut apporter des ressources financières et permet une appropriation de la zone humide par les locaux. Ainsi la nécessité de protection peut être dans certains cas moins forte. En revanche il demeure une nécessité de partenariat avec les agriculteurs et la nécessité de trouver des subventions si les agriculteurs ne profitent pas de la valorisation ou si les retombées de la valorisation ne sont pas suffisantes.

Ex : le cas de la tourbière de l'Herrétang, classée en ENS et Natura 2000. Le financement a été repris à 100% par le CG 38 dans le cadre de sa politique ENS. La gestion est confiée à AVENIR, qui a réussi à trouver un éleveur local pour entretenir les prairies. Il existe une valorisation touristique et une vraie reconnaissance sociale du site.

Ex : le cas du marais de Saône, en périmètre de protection de captage, en Natura 2000 et site pilote ENS. La gestion est assurée par le syndicat mixte du marais de Saône en partenariat avec les agriculteurs. Un schéma de valorisation a été mis en place et il y a une reconnaissance locale du projet. La valorisation sur ce site est la fourniture d'eau potable aux 50 000 habitants consommateurs. Le partenariat avec la ville de Besançon devient donc assez évident.

La pérennisation nécessite également de s'intéresser à l'approche hydrologique, qui est plus complexe et demande souvent de dépasser le périmètre de la zone humide au sens strict. La pérennité recherchée est celle des fonctionnalités des zones humides ou dans certains cas de ne pas entamer leurs capacités de résilience ou de réversibilité, qui ne sont pas toujours faciles à appréhender.

Les perspectives en terme de pérennisation passent par :

- Des outils règlementaires : APPB, N2000, RNN⁷, règlement du PLU, le développement de ZHIEP etc., afin de protéger et de réglementer quand cela est nécessaire.
- Une labellisation croisée agriculture / environnement (IGP⁸), afin de valoriser l'activité agricole sur les zones humides et réduire la concurrence avec des modes d'agriculture plus intensifs.
- L'éventuelle création d'une indemnité spéciale ZH (calquée sur l'ICHN), afin de compléter les aides agricoles ou de les remplacer lorsqu'elles n'existent pas.
- Dans tous les cas nécessité d'une structure locale de gestion (si possible unique), afin d'assurer le suivi et la cohérence des actions
- Des besoins de financement, car la valorisation n'est quasiment jamais suffisante pour financer des postes, des actions, etc.
- La possibilité d'achat du foncier par une entité publique, permettant de garantir la destination du sol, d'établir un bail environnemental,... même si l'acquisition du foncier ne garantit pas toujours la maîtrise des usages (cf. question 2).

⁷ Réserve Naturelle Nationale

⁸ Indication Géographie Protégée

IV. Question 4 : Démarches pertinentes hors du bassin RM&C

Question 4 : Quelles sont les démarches pertinentes conduites en dehors du bassin Rhône-Méditerranée et celui de Corse poursuivant des objectifs similaires de préservation et de valorisation de milieux remarquables ? Quels sont les outils, acteurs et sources de financement autres mobilisés ? Quels sont les outils, acteurs et sources de financement autres mobilisables aujourd'hui ?

Les démarches qui ont été analysées n'apportent pas vraiment de solutions innovantes du point de vue technique.

En revanche, elles montrent différentes pistes pour sortir du schéma qui pourrait s'imposer où le rôle de l'Agence serait d'être le grand ordonnateur de la politique publique des zones humides, où les porteurs de projet deviennent dépendants d'un financeur principal et unique.

La recherche de financement privé est sans doute une piste sérieuse. La récente loi sur les fondations devrait sans doute offrir des opportunités intéressantes pour mettre en œuvre des projets avec une approche peut-être plus entrepreneuriale, à l'instar de ce qui se fait en Angleterre. L'implication de Danone sur l'impluvium d'Evian constitue une variante française originale de la contribution d'entreprises à la préservation des zones humides ; mais l'exemple a ses limites puisqu'il n'est pas généralisable car bien spécifique au site (exploitation de l'eau de source). Il souligne aussi la dépendance du site vis-à-vis d'un seul financeur dont l'objectif demeure industriel à l'inverse de l'exemple anglais où le trust réunit plusieurs donateurs et surtout répond à un objectif environnemental et non pas industriel, même si la valorisation de l'action environnementale d'intérêt public peut servir l'entreprise, mais de façon indirecte.

L'exemple de l'Agence Artois-Picardie souligne l'intérêt de financer l'animation territoriale dans le cadre d'un projet où des acquisitions foncières s'avèrent nécessaires. L'enjeu est de limiter le risque pour l'Agence de se trouver en position d'acquisition en propre, par subsidiarité.

Principales sources : Etudes de cas hors bassin (cf. annexe XII)

Critères de jugement : sans objet

Chiffres clés : sans objet

IV.A. le partenariat privé public : Cas de l'Impluvium d'Evian

Le cas de l'impluvium d'Evian (Haute Savoie) est dans le bassin Rhône-Méditerranée, mais il est remarquable par l'importance de la zone couverte (3 275 ha avec de nombreux types de zones humides fonctionnant en réseau) mais surtout par l'implication du groupe DANONE qui est propriétaire de l'exploitation des sources d'Evian dont l'impluvium est la zone de captage des eaux. L'enjeu majeur est donc, pour l'industriel, la protection de la ressource en eau alors que l'impluvium est un lieu d'élevage et est très largement ouvert au tourisme, deux sources de dégradation potentielle de la zone de captage.

Danone soutient financièrement, par le biais de la taxe professionnelle qui permet, jusqu'à maintenant, de subvenir à la totalité des besoins de financement des actions du SIVOM. Le groupe a créé l'APIEME (Association pour la Protection de l'Impluvium de l'Eau Minérale d'Evian), regroupant les communes abritant les captages (4) et celles du plateau. Une partie de la taxe professionnelle perçue par les communes en aval est versée à l'association qui la redistribue ensuite au SIVOM (financement d'un poste de technicien et d'opérations ponctuelles).

Le gestionnaire s'appuyant principalement sur les outils financiers disponibles dans un zonage Natura 2000, il ne sollicite que rarement l'Agence de l'Eau. Elle a néanmoins financé des études préliminaires d'inventaire et de connaissance. A l'avenir, elle devrait être sollicitée pour cofinancer l'animation et la communication faite autour des zones humides.

Le partenariat avec le groupe Danone permet l'obtention de complément de financement privé permettant de pérenniser le poste de technicien et donc les opérations de gestion et d'entretien du site. C'est un levier politique et financier très important sur le territoire qui permet d'appuyer les stratégies de préservation de la ressource en eau.

La limite du partenariat tient dans le fait que l'industriel est avant tout concerné par la qualité de l'eau et non pas par les zones humides et ses multiples autres fonctionnalités. Cela peut être une source d'incompréhension entre Danone et la population locale (et ses représentants), sans mésestimer le caractère de sujétion entre les habitants locaux et l'industriel, employeur, producteur fiscal et sponsor à discrétion.

Ainsi, le partenariat privé qui intervient pour un intérêt directement lié à son activité économique (en l'occurrence la qualité de la ressource en eau) est attractif car il apporte des moyens financiers importants. L'enjeu de préservation des zones humides peut être occulté par l'enjeu industriel. La concertation partenariale peut être singulièrement complexifiée par les rapports porteurs d'ambiguïté entre l'industriel et la population ou les élus.

IV.B. le fonctionnement des fondations

IV.B.1. Le cas anglais

Le Royaume-Uni est le pays comprenant le plus de sites Ramsar avec 169 sites. Le Plan d'Action pour la Biodiversité du Royaume-Uni (UK BAP) a été publié en 1994 en réponse à la Convention sur la Diversité Biologique (Convention de Rio 1992). Le UK BAP met en place un programme pour la conservation de la biodiversité dans le Royaume-Uni et dresse une liste d'espèces et d'habitats, dont la conservation est prioritaire. Cette liste comprend des habitats et espèces de zones humides.

De nombreux acteurs interviennent en Angleterre et au Royaume-Uni pour la préservation des zones humides. Parmi ces acteurs les "Charity Trusts" sont des partenaires importants. Ces trusts (consortium d'entreprises commerciales) à vocation de bienfaisance dans les domaines religieux, scientifiques ou d'enseignement, sont actifs dans la protection de la biodiversité dont les zones humides.

Le cas du Wildfowl & Wetlands Trust (WWT) au Royaume-Uni est exemplaire. C'est un organisme de sauvegarde des zones humides pour la nature et les personnes à travers le monde, depuis plus de 60 ans.

L'organisation mise en place par le trust est importante avec neuf centres d'accueil zones humides qui accueillent près d'un million de personnes par an. L'œuvre de sensibilisation est considérable, le financement des centres d'accueil constituant la grande partie des dépenses. Notons que le financement est basé principalement sur les souscriptions de membres mais seulement pour 40%, les recettes d'entrées aux centres représentent plus de 25%. Les subventions publiques sont minoritaires dans le budget.

Les avantages d'un Trust en terme de protection de la nature sont de ne pas dépendre des subventions publiques ou d'un seul donateur privé. Le principal inconvénient est d'avoir à collecter cet argent tous les ans. Les relations avec les entreprises sont intéressantes du fait de leur soutien financier, en contrepartie d'un affichage de ces entreprises dans les centres qui resterait dans la limite du raisonnable.

Notons que les centres d'accueil développent en plus de leurs activités de sensibilisation du public et de sauvegardes des sites, des activités commerciales et de loisir (ex. hébergement, évènementiel...).

IV.B.2. Le cas espagnol

Entre les années 60 et la fin des années 90, l'Espagne, a perdu près de 60% de ses zones humides, au bénéfice de l'agriculture, de l'industrie et de l'urbanisation touristique.

La **Fondation Territoire et Paysage de la Caisse de Catalogne** (Fundació Territori i Paisatge Caixa Catalunya) est une des fondations relevant des œuvres sociales de la banque Caixa Catalunya. Créée en 1997, elle a pour objectif de contribuer à la conservation du patrimoine paysager et de promouvoir l'éducation environnementale afin de sensibiliser la population.

Avec l'acquisition en 2007 de 3 sites remarquables, concernant des oliveraies millénaires, des marais salants et des falaises, la Fondation possédait ainsi un total de 24 sites, couvrant une surface totale de plus de 7 800 ha. Dans ce cadre, les accords de gestion impliquent essentiellement des collectivités locales et des associations.

Elle soutient également au travers d'accords de conservation et de protection, la restauration, l'entretien et la valorisation de 61 propriétés en Catalogne mais également sur la région de Valence, représentant un total de plus de 136 000 ha.

La Fondation a attribué au total 6 millions d'euros d'aides à différents projets, entre 1997 et 2008, auquel s'ajoute près de 2,5 millions consacrés à l'acquisition.

Selon le directeur de la Fondation, la question essentielle de la préservation des zones humides est celle de la propriété, sachant que le patrimoine public est historiquement défavorisé au profit de la propriété et de l'usage privés des territoires. L'enjeu majeur est d'arriver à mettre en place une politique concertée avec les différents acteurs dont les propriétaires privés peu sensibles aux enjeux de la préservation. L'activité d'acquisition de la Fondation s'inscrit dans cette logique de nécessaire concertation et s'accompagne d'un travail de sensibilisation. La Fondation se trouve ainsi souvent en position de porteur du projet de préservation qui est pourtant une mission d'intérêt public, qu'il soit gestionnaire de ses sites ou financeur de projets concernant de nombreux autres sites.

IV.B.3. Conclusion

Le partenariat privé développé en Espagne ou en Angleterre est spécifique à chacun des pays du fait de la relation particulière (culturelle et historique) entre les sphères privées et publiques, relation où le régime fiscal joue un rôle non négligeable. L'Espagne ou l'Angleterre n'ont pas, à l'inverse de la France, une redevance permettant le financement de leur politique de l'eau, mais incitent largement, par le jeu des déductions fiscales, aux donations.

En Angleterre, les Trusts ont développé une politique de préservation de zones humides avec des moyens importants permettant ainsi le développement d'activités d'accueil et de sensibilisation du public que l'on trouve rarement en France. Les sites gérés par les Trusts génèrent des recettes non négligeables par leur activité d'accueil. Mais ces sites sont le plus souvent particulièrement remarquables. La limite du système est précisément la préservation et la valorisation des sites moins remarquables qui rentrent plus difficilement dans le "business plan" des Trusts.

En Espagne, le rôle des fondations privées est également important, à l'image de la fondation de la Caisse de Catalogne. Si le dispositif permet le financement d'acquisition de terres à réhabiliter et préserver, leur gestion en direct ainsi que le cofinancement de projets autres, il souligne aussi, en creux, la faible implication des propriétaires privés et des collectivités locales dans la politique de préservation des zones humides. Il souligne aussi le fait que l'Espagne ne s'est pas dotée d'un dispositif de collecte fiscale permettant un financement d'une politique de l'eau et des milieux aquatiques, tel que celui des Agences de l'eau en France. La comparaison démontre néanmoins la nécessité partagée de sensibiliser et impliquer les acteurs locaux pour mieux garantir la préservation des zones humides.

Cela étant, il n'est pas interdit de réfléchir à une alternative complémentaire de partenariat pour le cofinancement entre l'Agence et certaines fondations et consortium d'entreprises commerciales (Veolia, Salins de Giraud, Lyonnaise, Fondation Nature et découverte, Yves Rocher, Danone etc.) notamment pour trouver les ressources financières nécessaires à l'aide à l'entretien ou à la gestion des milieux naturels.

IV.C. l'acquisition foncière

IV.C.1. Cas de l'Agence de l'eau Artois-Picardie

La politique foncière a concerné dès les années 70, les zones de captage d'eau potable. L'Agence a été porteuse de l'acquisition dans de nombreux cas. C'est à partir du 9^{ème} programme que l'Agence affiche une politique d'acquisition foncière des zones humides. L'objectif initial du 9^{ème} programme de 600 ha, est porté à 1 000 ha en accord avec la loi Grenelle II.

L'Agence s'est trouvée au final propriétaire de terrains dans le cadre de sa politique foncière des zones de captage d'eau potable, parce qu'elle n'avait pas toujours trouvé une collectivité locale pour reprendre le foncier acquis en portage. Aussi la politique de l'Agence depuis 2003 est de favoriser l'acquisition par l'intercommunalité mais aussi les conservatoires (Conservatoire du littoral, Conservatoires régionaux des espaces naturels) avec lesquelles des conventions-cadre ont été signées, ou encore les fédérations de chasseurs ou de pêcheurs. Pour faciliter ce portage de l'acquisition par les collectivités ou les conservatoires, l'Agence cofinance l'animation territoriale, les actions étant menées en conventionnement avec la SAFER.

Le chef de service des milieux aquatiques souligne que l'Agence est mal positionnée pour être propriétaire et qu'elle ne doit l'être qu'en dernier recours. L'Agence n'a pas la capacité (ni la compétence) d'animation territoriale nécessaire pour mener des opérations d'acquisition foncière, précisant que le délai pour l'acquisition est très long ce que seule peut supporter une organisation ancrée dans le territoire en lien direct avec la population et les élus.

Les limites à l'acquisition sont donc dorénavant définies par la plus ou moins grande sensibilisation des élus des collectivités locales. Si les sites sont remarquables avec une espèce patrimoniale à conserver (faune ou flore), il est relativement aisé de mobiliser. En revanche, c'est moins aisé pour les zones humides plus banales.

Une récente évolution semble néanmoins se faire jour, suite aux travaux du Grenelle de l'environnement notamment, et tout particulièrement sur la problématique des trames verte et bleue qui mobilise fortement les collectivités territoriales et locales. Les projets d'acquisition foncière devraient se multiplier dans ce cadre.

IV.C.2. Exemple du PNR de Scarpe-Escaut (Saint-Amand-les-eaux, Nord)

Le PNR Scarpe-Escaut a développé une politique zones humides, en quelque sorte par subsidiarité à la place des collectivités locales. Il se trouve ainsi gestionnaire de 500 hectares dont une partie en propriété. Sur le territoire, plusieurs sites sont propriétés du Département et gérés par lui en tant qu'Espaces Naturels Sensibles. De multiples sites en forêt sont gérés par ailleurs par l'ONF.

Le dispositif est arrivé à une limite, en termes de moyens alors que le travail sur le zonage a indiqué que plus de 12 000 ha présentent des caractéristiques plus ou moins marquées de zones humides avec plus de 5 000 ha hors forêt domaniale, dont la plus grande partie en propriété privée. Le besoin d'acquisition est donc relativement important car les zones humides sont souvent en secteur périurbain (pression foncière d'origine urbaine).

Le PNR ne peut plus être le seul porteur de la politique zones humides du territoire, en termes de légitimité mais aussi de moyens financiers. Dorénavant, les collectivités doivent être sollicitées pour la restauration de zones supplémentaires et le cofinancement de l'Agence doit être plus systématiquement demandé pour la gestion des sites du territoire.

IV.C.3. Conclusion

La politique d'acquisition foncière pour l'Agence est confortée par la dynamique dans la suite du Grenelle de l'environnement. L'expérience des acquisitions menées dans les zones de captage d'eau potable, a conduit l'Agence à mobiliser les partenaires territoriaux ou locaux : cofinancer l'acquisition mais aussi l'animation territoriale menée par les acteurs locaux porteurs des projets, animation nécessaire à la bonne réalisation des opérations. L'enjeu est pour l'Agence de ne pas se trouver en position d'acquéreur par défaut. La question de l'acquisition pose ainsi directement à la fois, la question de la sensibilisation des élus locaux, et celle de la gestion et de la pérennisation des sites, notamment pour les zones comportant des prairies exploitables par un élevage compatible.

V. Question 5 : Cohérence interne et externe de la politique zone humide de l'Agence

Question 5 : En quoi les interventions de l'Agence, actuelles et proposées, sont-elles en synergie ou en contradiction avec les actions contractuelles ou les politiques conduites, à l'échelle d'un territoire, par d'autres acteurs du domaine de l'eau ou pas (Union européenne, Etat, collectivités locales et territoriales, organisations professionnelles agricoles) vis-à-vis des milieux remarquables ? Dans quelle mesure l'Agence intervient-elle de manière cohérente avec ses autres interventions (assainissement, bassins de stockage...) en garantissant une préservation ou un regain de zones humides par un effet induit de ses autres interventions ?

Il importe d'abord de relever que l'Agence a conduit sur la période étudiée une véritable politique en faveur des zones humides, dotée de leviers spécifiques et complémentaires et permettant de favoriser des développements autour de la thématique. Dans ce cadre, il est possible de distinguer :

- une première phase courant jusqu'en 2002/2003, centrée sur la promotion de la problématique des zones humides à l'échelle du bassin et l'acquisition de connaissances essentiellement au travers d'inventaires,
- et une seconde de consolidation, essentiellement consacrée au soutien à des initiatives locales de protection et de gestion, mais avec un affaiblissement notable de l'animation conduite à l'échelle du bassin.

En matière d'investissement sur les zones humides, l'Agence s'est montrée particulièrement réactive par rapport à l'évolution du contexte législatif et de la mise en place d'une dynamique nationale, en s'appuyant sur un partenariat ouvert, en lien étroit avec le Comité de bassin, nécessaire à sa légitimation et sa pertinence. A ce titre, si elle a pu alimenter les réflexions de portée nationale sur la période, elle n'avait pas le pouvoir nécessaire à la clarification d'un contexte réglementaire complexe et dont l'application demeure souvent non aboutie, renvoyant essentiellement aux responsabilités de l'Etat et de ses services ou encore à la diversité des politiques et instruments spécifiques aux collectivités territoriales.

In fine, cet état de fait explique en grande partie la complexité de mobilisation de ces mesures et outils à l'échelle de projets locaux, appelant une ingénierie spécifique que tous les acteurs concernés ne maîtrisent pas forcément, notamment à l'échelle locale. Dans ce cadre, l'effort significatif soutenu essentiellement par l'Agence en faveur de l'accroissement de la connaissance et de la sensibilisation des acteurs concernés a effectivement porté ses fruits, mais sans nécessairement pouvoir être relayé par un passage à l'action évident de l'ensemble des acteurs locaux concernés. Les déficits constatés en matière de porter à connaissance des inventaires et de mise en réseau de ces acteurs, pour assurer une capitalisation/formalisation/transfert de l'expérience acquise, notamment lors de la seconde phase, en témoignent et contribuent à ce déficit d'action. Ces constats peuvent expliquer que :

- les partenariats relatifs aux projets impliquent en tant que maîtres d'ouvrage et gestionnaires, davantage d'acteurs environnementaux (conservatoires des espaces naturels, associations environnementales) le Conservatoire du littoral et certains Départements, que des collectivités ;
- les zones humides concernées sont essentiellement des zones remarquables du point de vue de leurs fonctionnalités écologiques, avec en regard des faiblesses de prise en compte des autres fonctionnalités plus en lien avec l'eau et les milieux aquatiques, intéressant pourtant au premier chef l'Agence ;
- Le poids du paradigme naturaliste dans le choix et la gestion des projets locaux, qui montre des limites en matière de protection des zones humides plus banales.

Concernant la cohérence avec les autres interventions de l'Agence, certaines études de cas ont permis de constater que ponctuellement certains projets aidés par l'Agence, notamment en termes d'assainissement, peuvent localement paraître entrer en contradiction avec les enjeux de

préservation de certaines zones humides, sans qu'il soit nécessairement possible de mesurer la prégnance de ces contradictions à l'échelle du bassin. Mais le principal constat concerne un manque actuel de connaissance et d'expertise permettant d'intégrer, au niveau de la mobilisation des acteurs et de la gestion des zones humides, l'ensemble des fonctionnalités et services rendus par les zones humides en matière de gestion qualitative et quantitative de l'eau. Il s'agit pourtant d'un enjeu majeur pour assurer la mobilisation d'acteurs, qui ne sont pas forcément sensibles aux enjeux écologiques, tels que les élus des collectivités et dans une moindre mesure des syndicats de bassin versant. Ainsi, le slogan porteur « zones humides, zones utiles » doit encore trouver les moyens de justifier et valoriser l'ensemble de ces utilités. Enfin, l'Agence rencontre également des limites en matière de capacités de l'ensemble de ses chargés d'intervention à assurer un suivi proactif de projets complexes, tant d'un point de vue technique que politique, attendu notamment par les porteurs de projet locaux.

Principales sources : bilan des réalisations, groupes focus, enquête acteurs partenaires

Critères de jugement : cohérences interne et externe de la politique de l'Agence

Chiffres clés : sans objet

V.A. Eléments de cadrage

La cohérence constitue un des critères les plus riches de toute pratique d'évaluation de politiques publiques. Elle offre en effet l'opportunité à la fois de s'interroger sur la logique propre de la politique et de la confronter à l'ensemble des contextes dans le cadre desquels elle s'insère, tant internes au porteur de la politique évaluée qu'externes, sachant que l'ensemble de ces dimensions entretient nécessairement des liens dynamiques entre eux. Dans le cadre de la politique de l'Agence en faveur des zones humides, les objets de cette confrontation sont les suivants :

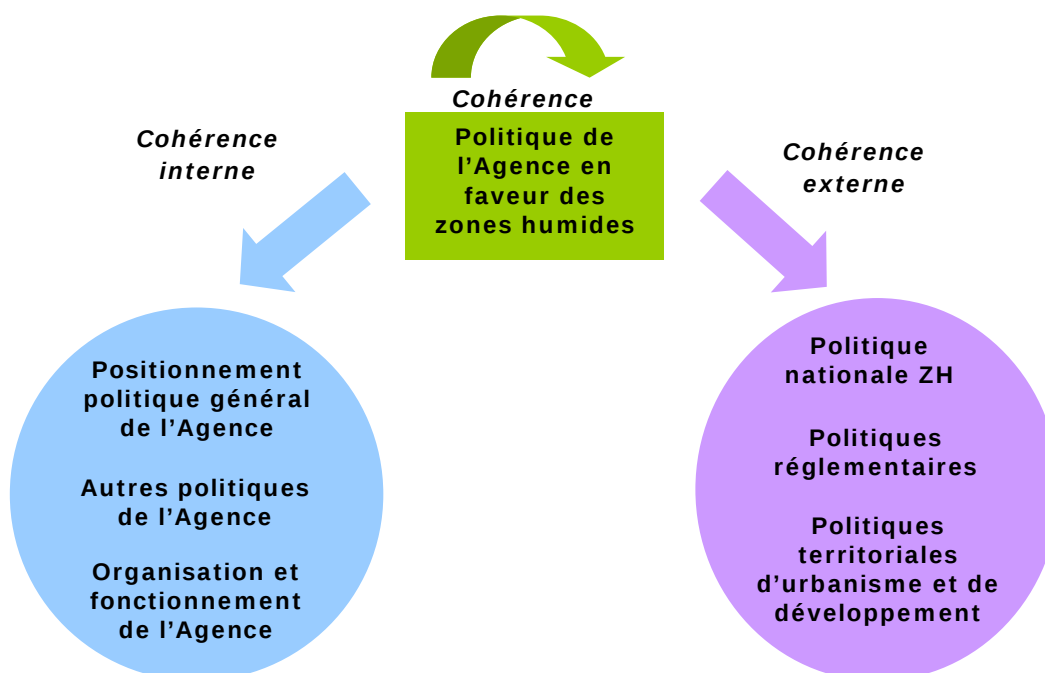


Illustration 11 : Les différentes dimensions de la cohérence de la politique en faveur des zones humides

V.B. Une cohérence temporelle marquée par quatre périodes distinctes

Sur un plan temporel, il apparaît que la politique de l'Agence a connu certaines évolutions, permettant de distinguer quatre phases successives :

Avant 1996 : une période d'émergence et d'innovation

A dater de 1992, date de la loi sur l'eau, qui donne une première définition officielle des zones humides et porte un accent sur les SDAGE, l'Agence prend en main activement ce dossier en lien avec la DIREN de bassin dans l'optique d'élaborer le SDAGE 1996. Une personne est alors embauchée à l'Agence à ce titre.

L'approche est soutenue en Comité de bassin notamment par la représentante de la FRAPNA, scientifique qui dispose d'une compétence et d'une légitimité reconnues sur la question. A contrario, les représentants des acteurs agricoles, mais également des représentants d'acteurs ruraux, de même que les services de l'Etat se montrent réticents à voir l'Agence investir ce champ.

Face à ces réticences et précautions, la hiérarchie de l'Agence fait le choix de s'engager activement sur ce dossier. De ce point de vue, l'Agence RM&C fera figure de précurseur par rapport aux autres agences, qui ne s'en saisissent pas aussi clairement. Cette dynamique est confortée par la mise en place d'un plan national d'action pour les zones humides.

1996 – 2003 : Une période de cristallisation et de mise en œuvre active à l'échelle du bassin

L'élaboration du SDAGE, voté en 1996 par le Comité de bassin, va permettre de donner progressivement forme à cette politique. *In fine*, le SDAGE comporte une orientation fondamentale, consacrée à la restauration et la préservation des milieux aquatiques remarquables et concernant principalement les zones humides. Dans ce cadre, il prévoit la mise en place d'une Commission Technique Zones humides (CTZH) à dater de 1997, chargée d'élaborer et d'outiller une politique opérationnelle à l'échelle du bassin. Il est possible de souligner l'étroite correspondance entre les objectifs du plan national et ceux portés par la CTZH (inventaires, politiques publiques, sensibilisation/communication).

Une fois ces cadres posés, la politique de l'Agence va connaître une mise en œuvre dynamique, avec dans les premiers temps, une priorité accordée à des mesures conduites à l'échelle du bassin RM&C et visant en priorité à développer la connaissance des zones humides (inventaires départementaux) et la sensibilisation/mobilisation des acteurs concernés (élaboration, adoption par le comité de bassin et publicisation de la charte des ZH, assises de bassin « zones humides, zones utiles » en 2002).

2004 – 2009 : Une période de consolidation des acquis, centrée sur le développement du soutien aux initiatives locales

Cette période est marquée par la mise en place d'un soutien plus marqué à des projets locaux de protection et de mise en valeur de zones humides remarquables, les opérations aidées connaissent ainsi un accroissement sensible passant en moyenne de 2,5 par an pour le 7^{ème} programme à plus d'une soixantaine par an pour les 8 et 9^{èmes} programmes. De même, le taux moyen de subvention par opération relatif à chaque programme s'accroît de 23% à 33%, puis à 45% (hors subventions CELRL). Mais en dépit de cette évolution, la part des crédits accordés au volet zones humides de l'Agence reste négligeable au regard de l'ensemble de ses moyens : les subventions pour les zones humides représentent en effet 0,97% du budget annuel prévisionnel de l'Agence pour le 9^{ème} programme (calculé sur les 2 premières années du 9^{ème} programme).

Cependant, la lisibilité de ces aides demeure relativement réduite, notamment parce qu'elles ont été principalement apportées dans le cadre d'un volet générique « Restauration et Mise en Valeur des Milieux Aquatiques », concernant également la restauration des cours d'eau.

Ainsi à dater de cette période, la politique de l'Agence se stabilise et ne connaîtra pas de développements et d'initiatives comparables aux périodes précédentes. Il est cependant possible de relever l'intégration de la problématique zones humides dans le cadre des travaux préalables à la définition d'un nouveau SDAGE. On note également, un ralentissement de la promotion de la charte perçu comme un arrêt par les acteurs et un déficit de mise en réseau des signataires, bien qu'envisagé en 2004. Depuis 2006, l'accompagnement à l'échelon plus local pour valoriser une stratégie « tâche d'huile » a été favorisé avec une quarantaine de réunions techniques de sensibilisation depuis juin 2006 pour la seule DPP. Par ailleurs la nomination de correspondants zones humides au sein des délégations est aujourd'hui trop récente pour avoir porté ses fruits. La lisibilité de ces actions reste faible du côté des acteurs.

2008 – 2009 : La perspective d'une relance de la politique de l'Agence

La fin de la période nous intéressant est caractérisée par une volonté de l'Agence de relancer sa politique en faveur des zones humides, cette étude, entre autre, en étant une des manifestations. Cette volonté a pour origine un double constat :

- Le premier, essentiellement positif, concerne l'évolution du contexte national, notamment en lien avec les dispositions des lois DTR et Grenelle 1 et 2, qui offrent un nouveau cadre pour l'action.
- Le second, plus pessimiste, émane du constat que la tendance générale de disparition des zones humides n'a pas connu aujourd'hui d'inversion significative, appelant des efforts renouvelés.

Par ailleurs, les SDAGE du bassin Rhône Méditerranée et du bassin Corse, qui vont constituer les cadres de références de la politique de gestion de l'eau et des milieux aquatiques, confirment chacun la volonté des acteurs concernés de poursuivre l'investissement en faveur des zones humides. Les orientations fondamentales relatives aux milieux aquatiques comportent en effet un fort accent sur la préservation des zones humides (orientation fondamentale 6B du SDAGE RM et 3C du SADE Corse).

Cette lecture chronologique de l'investissement de l'Agence amène nécessairement à s'interroger sur la distinction entre :

- une première période courant jusqu'en 2002/2003 marquée par des initiatives très fortes et très lisibles de l'Agence en faveur de la sensibilisation et la mobilisation des acteurs et du renforcement de la connaissance portant sur les zones humides. Dans ce cadre, l'Agence s'est montrée extrêmement réactive par rapport à l'évolution du contexte national de prise en compte et de promotion de la problématique ZH ;
- et une seconde période, allant jusqu'à aujourd'hui, qui s'inscrit dans la lignée de la période précédente, mais sans développer un affichage et une lisibilité comparables, même si c'est à partir de cette période que l'Agence développe significativement ses aides aux projets locaux, tant en termes de montant financier que d'effectifs d'initiatives aidées, comme en témoigne le tableau suivant.

	7eme programme	8eme programme	9eme programme
Montant total travaux	668 218,10 €	22 406 813,00 €	44 964 877,13 €
Montant total assiette	522 629,29 €	20 537 408,00 €	44 676 919,00 €
Montant total subvention	150 170,02 €	7 728 173,71 €	10 208 168,00 €
Nombre d'opérations / an	2,5	65,5	67
Nombre d'opérations soldées / an	2,2	35,3	10,5

Par ailleurs, l'investissement sur les inventaires, œuvres de longue haleine, se poursuit, permettant d'atteindre en fin de période une couverture quasi-totale du bassin, mais souffrant d'un déficit notable en matière de porter à connaissance. En revanche, la dynamique charte connaît une perte de dynamique marquée, tant en matière d'initiatives de promotion/communication que de mise en réseau des signataires de celle-ci. Ainsi, à dater de 2003, la charte n'associera pour ainsi dire plus de nouveaux signataires et la mise en réseau de ceux-ci ne connaîtra aucune initiative globale durable.

L'analyse évaluative des différents types et niveaux de cohérence offre un certain nombre d'explications à ce constat.

V.C. La cohérence intrinsèque de la politique de l'Agence

En associant globalement un certain nombre de leviers d'actions complémentaires, ce volet de l'intervention de l'Agence apparaît comme une politique à part entière, non limitée à des mesures ponctuelles ou isolées et témoignant d'une ambition globale étroitement associée à celle du SDAGE. En effet, dès l'initiation, **l'Agence distingue et articule étroitement** :

- **Des mesures en faveur de la connaissance des zones humides** (inventaires départementaux et thématiques, études et recherches), complétées de la production d'outils et de méthodes relatifs à leur protection et gestion. L'implication première sur ces mesures est cohérente, la connaissance liée aux inventaires est en effet nécessaire.
- **Des mesures en faveur de la communication/promotion des problématiques associées** (Charte, Assises de bassin et communication) et de la production d'outils et de méthodes relatifs à leur protection et gestion. Leur mise en œuvre caractérisera notamment le 7^{ème} et le début du 8^{ème} programme (période 1997-2003), avec une poursuite ultérieure.
- **Des mesures d'aide à la mise en place d'opérations locales de protection et de mise en valeur de sites précis**, dont la montée en charge sera sensible à dater du 8^{ème} programme.

La cohérence globale de cette politique est incontestable, tant au travers de la **complémentarité que de la progressivité de mise en place des mesures**. L'association de deux échelles d'intervention (bassin et projets locaux) est pertinente, sachant que les enjeux méthodologiques et de sensibilisation sur une approche novatrice des zones humides exigeaient ce type d'investissements préalables. En revanche, sa mise en œuvre est marquée par certaines incohérences, telle que :

- **Un déficit de suivi de la dynamique de promotion et de mobilisation des acteurs**, initiée autour de la charte et des assises zones humides, tant dans la promotion de la charte, et l'élargissement du cercle des signataires, que dans leur mise en réseau active et pérenne. Le retour des acteurs de terrain témoigne d'une relative incompréhension, voire déception, face à cette rupture sensible, même si, en interne à l'Agence, elle est expliquée assez aisément (fort investissement sur la DCE et le SDAGE, effort porté sur le soutien aux initiatives locales,...).
- A l'échelle des interventions sur les ZH, **une certaine difficulté à accompagner l'émergence et à assurer le suivi d'initiatives locales de protection et de gestion**, qui a pu entraîner par exemple des soutiens à l'acquisition non suivis de la mise en place de mesures de gestion adéquates. Cette difficulté relève également de la complexité et de la forte dimension politique de projets, touchant au développement des territoires concernés et à la difficulté de trouver des maîtres d'ouvrage capables de porter ce type de projets, au-delà d'un cercle restreint aux conservatoires des espaces naturels, Conservatoire du littoral, Départements au titre de leurs politiques ENS.

Un des facteurs essentiels favorable à la dynamique initiale renvoie à **la mise en place d'un portage politique spécifique original**, ayant permis de légitimer l'investissement de l'Agence sur un sujet sensible et sur lequel elle n'avait pas forcément une réelle légitimité⁹. Ce portage est assuré par une instance dédiée et étroitement liée au Comité de bassin, la Commission Technique Zones Humides, en charge d'élaborer les propositions relatives à cette politique et d'en suivre la mise en œuvre. Cette instance « hybride », qui n'a pas connu réellement d'équivalent jusqu'à aujourd'hui¹⁰, associe des représentants des divers acteurs du Comité de bassin et des experts de la question.

Sur le plan des ressources humaines, la mobilisation de l'Agence s'accompagne du recrutement d'un chargé de mission dès 1992, attaché à la Direction en charge de la Programmation et de la Planification, qui assurera à la fois le secrétariat technique des premiers groupes de travaux de la CTZH, ainsi que la coordination et la mise en œuvre des mesures portées par l'Agence. Cette configuration permettra

⁹ Celle-ci est alors essentiellement reconnue pour intervenir sur le champ de l'eau et de sa qualité (assainissement et eau potable) et si elle commence à se préoccuper de milieux aquatiques (cf Loi eau 1992), c'est essentiellement en lien étroit avec les cours d'eau, notamment au travers de l'initiation des premiers contrats de bassin versant et SAGE. Dans cette optique, les zones humides, qui disposent alors d'une lisibilité sociale faible, voire nulle, hormis auprès des acteurs environnementaux, ne fait clairement pas partie du champ d'intervention de l'Agence. En outre, cette problématique concerne directement les pratiques et usages de certaines catégories d'acteurs, agriculteurs, chasseurs, élus ruraux notamment, qui craignent de voir leurs prérogatives entamées.

¹⁰ La Commission relative au Milieu Naturel Aquatique de Bassin, qui a pris la place de la CTZH en 2008 sur un périmètre plus large (tous milieux aquatiques confondus), est clairement inspirée de celle-ci, mais n'a actuellement pas réellement démarré ses travaux et devra faire face à la concurrence possible entre de nombreux sujets prioritaires au regard du SDAGE.

notamment de soutenir activement la mise en place de la 1^{ère} période de mise en œuvre de la politique de l'Agence (1997-2003). Hormis certains « pionniers », les acteurs plus locaux, porteurs potentiels de projets de protection et de valorisation, sont à l'époque essentiellement conçus comme les cibles des actions de sensibilisation et de mobilisation. En revanche, cette configuration centralisée de l'animation de la politique et essentiellement portée par la Direction en charge de la programmation trouvera pour partie ses limites dans le cadre de la seconde période, appelant un investissement opérationnel plus marqué auprès de porteurs de projets locaux. En effet, même si l'Agence a veillé à traduire les orientations portées par le Comité de bassin dans le cadre du SDAGE au sein de ses propres programmes de mesures successifs, il ne semble pas forcément que la prise en charge opérationnelle correspondante ait été assurée par la Direction en charge de la mise en œuvre de ce programme¹¹. Encore aujourd'hui, le seul chargé de mission du siège identifié sur les zones humides se trouve situé à la DPP, alors que la DIAB traite cette problématique dans le cadre d'une mission générique, dédiée à la restauration et la mise en valeur des milieux aquatiques. Si cette configuration a pu répondre aux enjeux relatifs à la première période identifiée (mieux connaître, sensibiliser et mobiliser de façon globale), elle n'a sans doute permis de répondre que partiellement à ceux caractérisant la seconde : appuyer la mise en œuvre d'actions locales de préservation et de valorisation.

Concernant l'organisation et le fonctionnement interne de l'Agence, celle-ci connaît à dater de 2003 une importante restructuration de ses services, en lien avec la plus forte territorialisation de sa politique. Elle tend à rapprocher du territoire ses chargés d'intervention (CI), « cheville ouvrière » de la mise en œuvre de sa politique, en renforçant les délégations et à les « déspecialiser », en leur donnant pour mission d'assurer un « suivi horizontal » de l'ensemble des problématiques et des dossiers à l'échelle de bassins versants. L'expertise thématique « verticale » se trouve pour sa part située au niveau du siège de l'Agence. Le bouleversement induit réclamera un temps significatif d'adaptation des relations au sein de l'organisation et à cette nouvelle conception du « métier » de CI, sachant qu'elle s'ajoute à l'élargissement de l'éventail des domaines d'intervention de l'Agence. **Cette évolution semble cohérente avec les enjeux de la politique relative aux zones humides**, permettant de répondre à la perspective de devoir accompagner des projets à l'échelle du terrain ; le siège n'étant pas en capacité d'assurer cette forme d'accompagnement de proximité. Mais au moins **deux obstacles en ont diminué fortement la portée** :

- le long calage de cette nouvelle organisation, pas forcément abouti à ce jour ;
- la capacité des CI à assurer le suivi de dossiers complexes, car longs à émerger et impactant fortement les logiques d'aménagement et de développement territorial. La question des compétences et de la concurrence avec des dossiers plus simples à gérer est clairement posée par un certain nombre de CI.

Deux évolutions nouvelles témoignent de la prise en compte récente de ces questions par l'Agence, avec :

- la décision de l'Agence, courant 2007/2008, de nommer un agent référent zones humides attaché aux unités planification de chaque délégation, en capacité d'apporter un soutien aux chargés d'intervention territoriaux, sur l'équivalent prévisionnel d'un ½ Equivalent temps Plein (ETP), pas toujours atteint suivant les délégations et d'assurer un suivi des liens avec les acteurs et réseaux engagés sur cette thématique, à l'échelle régionale.
- le renforcement de liens avec certains partenaires (Conservatoires des espaces naturels, Pôles relais ZH) dans le cadre de conventions de partenariat dont la première a été signée en 2009 avec les conservatoires des espaces naturels de Rhône-Alpes, leur confiant notamment une mission d'assistance aux porteurs de projet potentiels de protection des zones humides.

In fine, de réformes internes en changement de programmes d'intervention, la politique de l'Agence s'est diversifiée et a renforcé ses ambitions, notamment grâce à une approche milieu plus soutenue, sans pour autant que les moyens dédiés spécifiquement à cette politique, notamment en termes de ressources humaines, évoluent significativement jusqu'à très récemment.

¹¹ Rappelons à cet égard que deux directions de l'Agence sont plus directement concernées par cette politique, avec d'une part la Direction en charge du secrétariat technique du Comité de bassin et de la CTZH, en association avec la DIREN de bassin, et de l'élaboration du SDAGE (actuellement intitulée Direction de la Planification et de la Programmation (DPP)) et la Direction en charge de la mise en œuvre du programme de mesures de l'Agence (actuellement intitulée Direction des Interventions et des Actions de Bassin (DIAB)).

V.D. La cohérence interne de la politique au sein de l'Agence

Sur la période des 7, 8 et 9^{èmes} programmes, **l'Agence va connaître un repositionnement fondamental de sa politique d'ensemble**, avec une évolution majeure de sa finalité générale, initialement centrée sur l'eau et les aides à l'eau potable et l'assainissement, pour se tourner **vers la qualité des milieux aquatiques**. Cette réorientation a été entamée suite à la loi sur l'Eau de 1992, portée lors de l'élaboration du SDAGE de 1996 et amplifiée à dater de l'intégration de la Directive cadre européenne sur l'Eau (DCE), au début des années 2000. Dans ce contexte, **la politique en faveur des zones humides est à considérer comme une des premières expressions de ce renouvellement** et sa cohérence avec la politique de l'Agence, faible lors de ses prémises, s'est trouvée progressivement renforcée, notamment au travers de l'écho qu'elle apportait aux orientations fondamentales du SDAGE validé en 1996¹² et confirmée dans les orientations fondamentales des SDAGE Rhône Méditerranée et Corse en cours d'élaboration¹³. Seul bémol notable, l'investissement relatif à la DCE n'a pas forcément contribué aussi clairement au renforcement de cette cohérence, les zones humides étant quelque peu marginalisées, car non considérées comme des « masses d'eau », notion centrale de la prise en compte des milieux aquatiques dans ce cadre.

Par ailleurs, **cette politique paraît a priori entrer en étroite synergie avec la plus forte territorialisation de la politique d'intervention de l'Agence**, incarnée essentiellement par le soutien aux projets de gestion de bassins versants, en lien avec le développement des procédures Contrats de bassin versant ou de baie et SAGE. Le renforcement des liens avec les acteurs territoriaux et les élus, ainsi que l'appui apporté à une animation et une expertise locales dédiées à la gestion de l'eau et des milieux aquatiques peuvent ainsi apparaître comme des facteurs favorables à l'intégration de ces problématiques dans les pratiques d'aménagement et de développement. Les données produites en 2004 permettront cependant de noter que sur une soixantaine de contrats de bassin versant, seuls un quart développe des « actions claires » sur ce sujet et que plus de la moitié, pour lesquels les zones humides constituent un enjeu fort ou moyen, ne développe aucune « action claire » sur ce sujet, alors que le SDAGE 1996 demandait ce type de prise en compte par les SAGE et contrats de bassin versant. Plus récemment, certaines études de cas ont cependant permis de constater l'inscription de volets zones humides importants, relayés par des objectifs quantitatifs de protection. Cependant, bien qu'évoquée dans certains documents, la mise en place d'une conditionnalité d'aide à ces démarches portant sur des exigences de protection des zones humides n'a pas connu de mise en œuvre¹⁴.

L'affichage de cette politique s'est également révélé extrêmement fort, dans le cadre de la période courant de 1997 à 2003, notamment au travers de la charte, des assises de bassin et de la communication active accompagnant ces initiatives. Cet affichage est en effet sans commune mesure avec le poids effectif de cette politique dans les montants financiers, qui lui ont été consacrés par l'Agence sur la période étudiée, permettant de considérer que l'Agence n'a sans doute pas rencontré de limites financières, quant aux moyens alloués aux projets relatifs aux zones humides.

Les études de cas nous ont permis de constater de possibles contradictions ponctuelles avec d'autres volets des financements de la politique de l'Agence, tels que l'installation de station d'épuration sur une ZH alluviale, le rejet d'exutoires d'eau pluviale polluée dans une ZH protégée en raison d'enjeux qualitatifs, un projet d'installation d'un collecteur d'assainissement traversant une lagune protégée. Mais c'est sans doute plus globalement le déficit de connaissance et d'expertise permettant d'intégrer effectivement les services rendus par les zones humides en matière de gestion qualitative ou quantitative de l'eau qui limite la portée de la politique de l'Agence. Ainsi, au-delà du slogan « zones humides, zones utiles », il semble difficile de valoriser explicitement cette utilité tant défendue.

¹² Orientation 6 notamment, visant à « Restaurer ou préserver les milieux aquatiques remarquables », dont les zones humides.

¹³ SDAGE RM : Orientation 6 notamment, visant à « Préserver et re-développer les fonctionnalités naturelles des bassins et des milieux aquatiques » et intégrant un volet « Prendre en compte, préserver et restaurer les zones humides » / SDAGE Corse : Orientation 3, visant à « Préserver ou restaurer les milieux aquatiques et humides en respectant leurs fonctionnalités » et intégrant un volet « Poursuivre la préservation et la restauration des zones humides et engager leur gestion et leur reconquête ».

¹⁴ Notamment dans le cadre du bilan de la politique zones humides, réalisé en 2003.

V.E. La cohérence externe de la politique en faveur des zones humides

V.E.1. Avec les dynamiques et cadres réglementaires nationaux

Dès son initiation, **la politique de l'Agence entre en étroite résonance avec celle développée au niveau national dans le cadre du Plan national d'actions pour les zones humides**, avec des priorités s'apparentant fortement (communication, méthodologie, inventaire,...) et des relations ponctuées d'échanges suivis. Ce parallèle est d'ailleurs à réaliser jusqu'à la fin de la première période de mise en œuvre de cette politique en 2003, le Plan national ayant également connu une mise en sommeil, sachant que la problématique émergente jusque là et portée par des acteurs pionniers de façon très ouverte, a commencé à attirer l'intérêt d'acteurs et de logiques technosstructurels, sans doute soucieux de fixer certaines avancées, comme le fera notamment la loi DTR, mais également d'en maîtriser les limites.

Dans ce cadre, **la réactivité et le volontarisme de l'Agence sont ainsi à souligner**, notamment face aux préventions de certains acteurs, dont elle bousculait les représentations ou les prérogatives, parmi lesquels : gestionnaires de l'eau défendant le maintien d'un centrage de la politique de l'Agence (AEP et assainissement), certains acteurs de l'environnement situés dans une optique naturaliste, ou des agriculteurs, chasseurs, élus ruraux soucieux de leurs prérogatives sur les zones humides. Et ceci d'autant plus que l'investissement des autres agences de l'eau s'est globalement longtemps situé en relatif retrait sur cette thématique.

Sur un plan réglementaire, cette réactivité de l'Agence est également sensible face à l'évolution majeure que représente la loi sur l'Eau de 1992, première à apporter une définition officielle aux zones humides. Au-delà, l'articulation est difficile à appréhender sachant que les zones humides ne disposent pas d'une politique propre et que les mesures réglementaires les concernant sont issues de différentes lois émanant d'univers variés (voir figure page suivante). Même s'il n'est pas évident de lire sur la période un écho direct aux évolutions réglementaires qui ont jalonné la période, sachant que la temporalité réglementaire, menant de la définition d'une loi à son application généralisée est extrêmement longue, on ne constate pas d'incohérence ou de contradiction quelconques sur ce plan. En revanche, il semble que certaines des avancées liées à l'investissement de l'Agence, notamment sur la définition et la caractérisation des zones humides, aient alimenté certaines réflexions législatives, notamment dans le cadre de la loi DTR. Par ailleurs, s'il n'existe pas de contradiction avec la mise en œuvre de la Directive cadre sur l'eau (DCE) qui oriente aujourd'hui les politiques de l'eau, il a déjà été relevé que le fait que les zones humides n'aient pas été considérées comme des « masses d'eau », a pu jouer en leur défaveur dans les réflexions conduites par l'Agence dans ce cadre. Enfin, la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement et notamment la perspective d'une injonction faite aux agences de l'eau de s'investir dans l'acquisition de zones humides a réveillé la réflexion stratégique de l'Agence, anticipée notamment dans la présente évaluation. Il est utile sur ce point de noter que la plupart des acteurs invite l'Agence à répondre à cette injonction de façon adéquate, en veillant à ne pas se centrer que sur la problématique de l'acquisition et à s'y investir avec des maîtres d'ouvrages locaux.

Les études de cas ont par ailleurs permis de constater que la plupart des projets soutenus par l'Agence mobilise localement presque toujours d'autres politiques, cadres et dispositifs, tels que Natura 2000, la politiques ENS des Départements, les instruments Réserves naturelles nationales ou régionales. Ceux-ci permettent notamment de développer des stratégies différenciées à l'échelle de sites et de mobiliser des ressources ou outils associés. Cette conjugaison réclame cependant une ingénierie technico-administrative exigeante, dont peu de territoires disposent, et si possible un portage et une animation assurée par un gestionnaire unique, gage de cohérence.

Enfin, il faut noter que la réactivité de l'Agence sur ce thème lui a permis de nourrir à diverses reprises grâce à son expérience des réflexions nationales, au travers de la participation et la contribution à des groupes de travail.

La politique de l'Agence resituée dans son contexte politique et réglementaire national

Politique nationale	Politique Bassin	Politique Agence	Réglementation (Principaux éléments)
1995 : Suite au rapport Bernard, mise en place du Plan d'action national Zones humides avec pour priorités : • Inventaires et outils de suivi et d'évaluation • Programme national de recherche • Cohérence des politiques publiques • Reconquête des ZH • Information, sensibilisation et formation	1996 : Intégration des ZH au sein du SDAGE au travers de 4 principes et 15 priorités d'action • Développement d'une démarche d'inventaires • Intégration des ZH au développement communal et intercommunal • Développement de programmes contractuels en lien avec les acteurs du bassin	1997 : Intégration mesures ZH dans 7^{ème} programme	1992 : Loi sur l'eau • Première définition officielle des ZH • Procédure d'autorisation et déclaration pour assèchement, remblaiement et submersion • Recours outils SDAGE et SAGE
1995-2000 – Au titre du plan national • Mise en place de 4 pôles relais • Création d'un observatoire national des ZH • Actions de communication	1997 : Mise en place de la CTZH et d'un programme de travail • Inventaires des ZH • Caractérisation des ZH • Inventaire des processus techniques et décisionnels concourant à leur disparition • Information et sensibilisation du public		2000 : DCE • Confirmation de la politique de gestion par bassin et du milieu naturel comme élément central de la politique de l'eau • ZH non considérées comme des masses d'eau concernées par l'objectif de « bon état » • Compatibilité SDAGE et SAGE avec les documents d'urbanisme
	2000 : Adoption de la charte des ZH avec pour objectifs		
	2000-2001 : Publication de 2 notes (priorités bassin et méthodologie inventaire) et 2 guides techniques (Indicateurs fonctionnement et boîte à outils)		
	2002 : Assises « Zones humides, Zones utiles »		2005 : Loi DTR • Instauration d'un régime juridique spécifique • Outils de délimitation des ZH • Exonération fiscale totale ou partielle sur foncier non bâti
	2003 : Bilan et actualisation des objectifs	2003 : Intégration mesures ZH dans 8^{ème} programme	2006 : LEMA • Mise en place d'une redevance pour la protection des milieux aquatiques
2009 – Installation d'un groupe national zones humides	2009 : Intégration des ZH au sein des SDAGE RM et Corse	2007 : Intégration mesures ZH dans 9^{ème} programme	2009 : Lois Grenelle I et II • Acquisition de 20 000 ha de ZH par le Conservatoire du littoral et les Agences de l'eau • Schéma régional Trames vertes et bleues

V.E.2. Liens et synergies avec les politiques locales d'aménagement et de développement

A une échelle territoriale plus restreinte, le lien avec les politiques et instruments d'aménagement et de développement local constitue un fort enjeu de la préservation des zones humides. Même s'il est évident que les responsables de l'Agence ont d'emblée eu conscience de son importance, il n'est pas évident que ce lien ait toujours pu être réalisé de manière satisfaisante, sachant que les situations locales sont extrêmement diverses et que la légitimité des politiques de gestion de l'eau et des milieux aquatiques n'était clairement pas avérée lors de l'initiation de cette politique et demeure en cours d'établissement.

La plupart des études de cas ont permis de constater que **les zones humides remarquables**, bénéficiant de l'appui de l'Agence, **associent généralement des moyens des Départements** (essentiellement au titre de leur politique ENS) **et/ou des Régions** (politiques environnement), ainsi que **des outils de protection réglementaire** relevant de la politique de protection de la nature, permettant **d'atteindre le niveau de protection recherché**. Il n'en demeure pas moins que la diversité et **la complexité des outils réglementaires et des soutiens financiers potentiellement mobilisables autour de cet objet transversal continuent à constituer une des difficultés rencontrées** par les gestionnaires de terrain. L'ingénierie nécessaire pour tirer partie de ces ressources constitue in fine un obstacle au montage de projets locaux.

Dans ce cadre, il n'est pas nécessairement étonnant que l'Agence n'ait pas pu systématiquement aider significativement à dénouer cet écheveau, sachant que les études de cas démontrent que chaque situation appelle une stratégie sur mesure. Néanmoins, **les principaux apports de l'Agence concernent :**

- **Les efforts en faveur de l'acquisition de connaissances**, au travers des inventaires, qui constituent sans doute la base pour établir des stratégies locales de protection. Cependant, les déficits ou retards rencontrés en matière de porter à connaissance adapté, relevant a priori de la responsabilité des services de l'Etat concernés, n'ont pas permis à cette mesure de jouer pleinement son rôle opérationnel, sachant que divers freins s'y opposent parmi lesquels des questions de diversité de qualité des inventaires, de moyens financiers nécessaires, de méthodes de mise à disposition et de manque de volonté politique de certains Départements de rendre public cette information. L'investissement incontestable de l'Agence en terme de méthode et de mobilisation des acteurs au niveau de la production des inventaires a semble-t-il manqué de son pendant en matière de porter à connaissance. En outre, il importe de saisir que les inventaires départementaux ne constitueront sans doute qu'un premier pas, notamment pour des raisons de précision, et devront être complétés par des démarches locales et concertées d'inventaires plus précis, permettant à la fois une inscription dans les documents d'urbanisme et la prise en compte des zones humides de moins de 1 ha. Dans ce cadre, l'Agence a d'ores et déjà soutenu sur certains territoires la production d'inventaires de ce type (département de la Savoie, bassin versant de la Bourbre), qui mériterait sans doute un retour d'expérience à visée méthodologique.
- **La sensibilisation des élus locaux**, notamment au travers de la promotion de la charte zones humides et de la communication afférente, premier échelon d'une mobilisation des territoires sur ce sujet.
- **Le soutien à l'animation des projets** a également permis à leurs porteurs de projet d'investir dans l'ingénierie nécessaire à leur mise en œuvre. Dans la plupart des études de cas, ce soutien a été déterminant des avancées observées. Les interrogations concernent davantage la nature des porteurs de projet concernés, sachant que l'on note la forte présence des conservatoires des espaces naturels ou d'associations environnementales par rapport aux collectivités locales ou aux syndicats de bassin versant. En revanche, ces avancées n'ont semble-t-il pas donné lieu à une capitalisation méthodologique et un transfert spécifiques et les avancées en faveur d'un tel transfert sont très récentes avec par exemple la signature d'une convention avec les conservatoires des espaces naturels de Rhône-Alpes pour assurer des missions d'appui et d'accompagnement des collectivités sur ces questions.

En revanche, **certaines pistes évoquées dans le bilan interne réalisé par l'Agence en 2003/2004, n'ont apparemment pas donné lieu à des suites significatives**, parmi lesquelles le renforcement de

la mobilisation des structures de bassin versant, fortement aidées par l'Agence (même si certains contrats de bassin versant récents présentent des engagements chiffrés en matière de protection cf. contrat Isère en Tarentaise) et la mise en place d'une conditionnalité des aides publiques, et notamment celles de l'Agence à la mise en place d'actions de conservation ou de reconquête. L'absence de mise en réseau significative des acteurs signataires de la charte et d'accroissement de leur effectif peut également être considéré comme un facteur défavorable au traitement d'une problématique, exigeant échanges et capitalisation d'expériences, en vue de leur formalisation et leur transfert. Le soutien apporté notamment aux deux pôles relais thématiques, présents sur le bassin, a sans doute pu y contribuer, mais partiellement, étant donné le champ restreint de leurs priorités thématiques.

Enfin, il semble nécessaire de faire **une distinction entre les politiques d'urbanisme, incarnées notamment par les outils PLU et SCOT, et celles de développement. Le lien avec les premières est d'emblée apparu un enjeu évident**, mais pas forcément simple à tisser, même si le cadre législatif a évolué de façon favorable avec la loi DTR, sans forcément être aujourd'hui appliqué et valorisé. L'implication des services de l'Etat concernés et la synergie avec l'Agence constitue aujourd'hui un enjeu à part entière, qui ne dépend pas uniquement de la posture et de l'ambition de l'Agence. **Concernant les secondes, ce lien semble aujourd'hui encore plus ténu.** Ce constat est sans doute à mettre en relation avec le fait que ce lien ne constituait pas nécessairement une priorité de l'Agence au moment de l'élaboration de cette politique et qu'elle n'est en fait explicitement exprimée que dans le cadre du projet de SDAGE 2010-2015, notamment au travers des orientations fondamentales suivantes « Organiser la synergie des acteurs pour la mise en œuvre de véritables projets territoriaux de développement durable » et « Intégrer les dimensions sociales et économiques dans la mise en œuvre des objectifs environnementaux ».

Par ailleurs, **la priorité accordée aux zones humides remarquables et au paradigme naturaliste a sans doute limité l'implication sur cette approche à la question de la valorisation touristique.**

Si sur ce point, certaines études de cas ont permis de constater que la restauration et la valorisation de zones humides remarquables semblent contribuer à l'attractivité des territoires concernés, il n'est guère évident de préciser le niveau de cette contribution et encore moins d'en évaluer les retombées économiques directes, sachant que l'accès aux zones humides est, dans tous les cas étudiés, gratuit, et éventuellement indirectes (accompagnement des visiteurs et animations, dépenses des visiteurs sur le territoire, taxes de séjour,...). Les opportunités de valorisation renvoyant à d'autres activités semblent en effet n'être l'objet de préoccupations que de manière récente. La retombée économique indirecte qui est évoquée dans plusieurs études de cas et qui apparaît comme motivante pour les élus est cependant essentielle au niveau de l'image : image positive apportée par les zones humides au niveau de la commune qui met en avant un tourisme vert ou en tout cas s'inscrivant dans une logique de développement durable (ex. station de ski) ou zone humide devenant aménité permettant d'améliorer l'attractivité du territoire, tant pour les habitants que pour les entreprises.

Concernant les synergies avec d'autres activités et notamment avec l'agriculture, seule à même d'assurer un entretien pérenne de zones humides importantes, pour lesquelles un « jardinage environnemental » n'est ni adapté, ni efficient, la mise au point de stratégies transférables en est à ses balbutiements et renvoie essentiellement à des outils spécifiques auxquels l'Agence commence à s'intéresser et réclamant des liens renforcés avec la profession agricole, acteur incontournable en la matière.

Enfin à dater de 2007, l'investissement de l'Agence a pu souffrir d'un retrait des services des DIREN, historiquement associées à la définition et mise en œuvre de cette politique, puisque les fonctions de correspondants « zones humides » ont été supprimées.

V.E.3. Les différents dispositifs mobilisables dans le cadre de la protection des zones humides

Le tableau suivant¹⁵ synthétise le lien avec les zones humides de différents dispositifs à différentes échelles et donne une lecture sommaire de la mobilisation connue sur le bassin :

¹⁵ Source : « Quel avenir pour nos zones humides ? Préservation des zones humides : législation et réglementation récentes », AERMC, MEDD, Pôle relais lagunes méditerranéennes. 10/03/06

Echelle	Dispositif	Lien avec les ZH
Internationale	Ramsar	Cette convention prévoit que les signataires tiennent compte de la conservation des zones humides dans leurs plans d'aménagements, et veillent à une utilisation « rationnelle » des zones humides Dispositif mobilisé essentiellement sur les lagunes méditerranéennes (+ Lac du Bourget/Chautagne, Drugeon et Rives du Léman) avec de fortes retombées médiatiques
Européenne	PDRH	Le PDRH prévoit que des MAET puissent être fléchées vers les zones humides, et plus précisément destinées à aider les surfaces en herbe pâturées ou non et des pratiques compatibles avec les zones humides : dates limites de pâture, peu ou pas d'apports minéraux (HERBE_04), entretien des fossés et rigoles (LINEA_06), et restauration ou entretien des marais et plans d'eau (LINEA_07) maintien de l'ouverture (OUVERT_02). Dispositif récent encore peu mobilisé hors axe 2 du PDRH (notamment pour l'axe 3 qui concerne la diversification de l'économie rurale et amélioration de la qualité de vie).
	Natura 2000	Ayant comme objectif la protection de la biodiversité, le réseau couvrant plus de 11% du territoire national inclut beaucoup de ZH, avec des moyens de protection et de gestion, à la fois techniques et financiers Des MAE du PDRH sont mobilisables sur ces zones pour indemniser les pratiques contraintes (PHYTO, FERTI). Les mesures 216 ou 227 sont également mobilisables pour des investissements non productifs en milieux agricoles ou forestiers. Une bonification des aides est en outre prévue également pour certaines mesures de l'axe1. La mesure 323, conservation et mise en valeur du patrimoine rural, concerne également les sites Natura 2000, en finançant notamment l'animation liée aux DOCOB, mais aussi les travaux de restauration (hors agricoles et forestiers) ou le pastoralisme. Dispositif mobilisé sur de nombreux sites remarquables
Nationale	Loi sur l'eau de 1992	1 ^{ère} définition officielle des zones humides
	Loi DTR de 2005	Instauration d'un régime juridique spécifique Outils de délimitation des ZH Exonération fiscale totale ou partielle sur foncier non bâti Pas ou peu d'applications répandues à ce jour
	Arrêté de juin 2008	Définition et délimitation des zones humides pour 2 zonages : ZHIEP avec un programme d'actions (préfet), ZHSGE avec des servitudes (SAGE ou préfet) Pas ou peu d'applications répandues à ce jour
	Lois Grenelle 1 et 2	Objectif d'acquisition de 20 000 ha de ZH Mise en place de la trame verte et bleue, dans laquelle les ZH auront un rôle important : outil supplémentaire de gestion des ZH, notamment pour les ZH « banales » Travail législatif en cours
Départementale	Politique ENS	Souvent utilisé pour des zones humides remarquables Outil de préservation et de gestion très intéressant Dispositif mobilisé sur les sites remarquables et pouvant accueillir le grand public variable selon les stratégies des Départements
Intercommunale	SCOT PNR	Peut permettre la prise en compte et la préservation des zones humides dans le document d'orientations du SCOT ou les chartes des PNR Peut permettre de réaliser un inventaire plus fin des ZH dans le cadre des études préalables
Communale	PLU	Doit être en conformité avec les SCOT Peut intégrer les ZH dans son zonage

Recommandations

Les propositions de recommandations présentées ici sont à la fois fondées sur les résultats de la présente mission d'évaluation, sur l'analyse des propositions et attentes émanant des acteurs, recueillies notamment lors d'ateliers prospectifs conduits à l'échelle de chaque délégation de l'Agence en septembre 2009 (voir liste des participants en annexe), sur les réflexions de l'équipe d'étude et sur une séquence d'échanges avec les membres du secrétariat technique et du comité de pilotage de l'évaluation.

Dans ce cadre, est proposée ici une réflexion stratégique en **trois étapes** étroitement complémentaires :

- La première étape est sous-tendue par la considération préalable que la préservation des zones humides à l'échelle des bassins Rhône Méditerranée et Corse, répondant notamment aux orientations des SDAGE, n'est pas du ressort d'un acteur en particulier, mais d'une politique associant l'intervention de différents acteurs, aux compétences et moyens complémentaires et jouant de leur cohésion/cohérence. Elle propose donc une lecture globale **des enjeux à privilégier dans le cadre de ces politiques partenariales de bassins et des objectifs stratégiques et opérationnels associés**.
- La deuxième étape vise à préciser **le positionnement stratégique de l'Agence** dans ce cadre, ainsi que les moyens à mobiliser et l'organisation à mettre en œuvre en son sein pour contribuer pleinement à cette politique. Elle est établie sur la base de l'examen de différentes hypothèses et scénarios prospectifs, nécessaires à un choix raisonné et aboutissant à une recommandation de l'équipe d'étude.
- La dernière étape propose **les leviers d'actions ou mesures** susceptibles de contribuer à la réalisation des objectifs stratégiques et opérationnels définis précédemment et tenant compte du positionnement stratégique de l'Agence recommandé précédemment. Dans une optique de cohérence globale, l'articulation de ces leviers est introduite par un arbre d'objectifs global, permettant de figurer la logique et la « surface » globale de cette politique. Chaque levier est ensuite présenté de façon synthétique, en intégrant des précisions sur ses orientations prioritaires et les modalités et conditions de sa mise en œuvre, notamment en terme d'échelle géographique et de partenariats prioritaires.

I. Actualisation des enjeux et objectifs d'une politique en faveur des zones humides à l'échelle des bassins Rhône Méditerranée et Corse

Le tableau suivant offre une lecture stratégique complète possible des enjeux actualisés auxquels la préservation et la gestion des zones humides ont aujourd'hui à faire face. Reprenant les clefs d'entrée d'une analyse AFOR (Atouts/Faiblesses, Opportunités/Risques et menaces), il est structuré autour de différentes entrées récurrentes au sein de ces quatre compartiments.

L'examen de ce tableau confirme le fait que la politique partenariale en faveur des zones humides se trouve insérée dans un contexte impliquant à la fois :

- **Des cadres politiques supra**, européens et nationaux, susceptibles ou non de favoriser sa pertinence, sa cohérence et l'efficacité de sa mise en œuvre. Ainsi, même si la loi DTR peut être considérée comme un facteur favorable à l'ambition de protection/valorisation portée par l'Agence, la réalité de son application reste encore à préciser. De même, l'impact de l'approche DCE peut avoir des conséquences diverses sur la thématique zones humides et il en est de même sur les cadres régissant les politiques agricoles, d'environnement, d'urbanisme et d'aménagement du territoire.
- **Le cadre des politiques de bassin portées par les Comités des bassins Rhône Méditerranée et Corse**, incarnées par les SDAGE 2010/2015 correspondants, qui confirment au rang de leurs orientations fondamentales, la nécessité de prise en compte, préservation et

restauration des zones humides, dans l'optique de préserver et re-développer leurs fonctionnalités naturelles.

- **Des cadres socio-politiques infra**, renvoyant essentiellement aux compétences, au positionnement et au dynamisme des collectivités territoriales et d'acteurs locaux sur ce sujet, porteurs ou partenaires de projets opérationnels de protection et de valorisation. D'ores et déjà, l'Agence a démontré sa capacité à mobiliser et soutenir sur la période étudiée les acteurs de la sphère de l'environnement. L'enjeu est aujourd'hui de développer ce type de partenariat opérationnel à l'égard d'acteurs généralistes et notamment des collectivités territoriales, actrices déterminantes de l'aménagement du territoire et capables à ce titre de contribuer à la préservation plus globale des zones humides et non plus des seules qualifiées de remarquables d'un point de vue écologique.

Dans cette perspective, envisager des recommandations en faveur de l'adaptation de la politique de l'Agence exige **tout d'abord de définir les enjeux relatifs à la protection des zones humides à l'échelle des bassins Rhône Méditerranée et Corse et de préciser les objectifs stratégiques et opérationnels associés** que l'ensemble des acteurs impliqués à différents niveaux pourraient effectivement partager à ces échelles dans le cadre d'une politique globale de bassin. **Se donner des objectifs explicites communs paraît être en effet une condition nécessaire au renforcement de la cohésion des acteurs et de la cohérence de leurs interventions.**

Il paraît tout d'abord évident que **la finalité générale de cette politique paraît devoir être calée sur les ambitions des SDAGE Rhône Méditerranée et Corse¹⁶**, visant notamment à **arrêter la perte en surface de l'ensemble des zones humides de ces bassins et à augmenter le nombre de sites préservés et/ou gérés**, sachant qu'en dépit de leur imprécision, les données existantes permettent de penser que les zones humides continuent à subir une « érosion » marquée, en termes d'effectifs et de surfaces.

Dans cette perspective, il apparaît que les acteurs environnementaux sont d'ores et déjà fortement engagés et pour certains à la limite de leurs capacités de gestion, de même que de nombreux Départements et Régions, au titre de leurs propres politiques. A ce titre, **il apparaît que ce sont les collectivités locales et leurs groupements qui constituent la principale « cible » à mobiliser, outiller et accompagner** (communes, EPCI, syndicats de BV).

Enfin, avant d'entamer l'examen des enjeux relatifs à cette politique, il paraît nécessaire de préciser que la réalisation d'un tel objectif exige en premier lieu **d'abandonner la dichotomie entre zones humides dites « remarquables » et « banales » sur un plan environnemental**. Cette distinction sans doute pertinente lors de la mise à jour de la thématique, dans une optique de sensibilisation, s'avère aujourd'hui contreproductive. Elle offre une hiérarchisation partielle des zones humides, occultant ou relativisant la valeur de l'ensemble des fonctions/vocations qu'elles développent. Et ce d'autant plus que les élus et responsables des collectivités territoriales, énoncés précédemment comme « cible prioritaire », peuvent se montrer plus sensibles aux vocations autres qu'écologiques. Par ailleurs, il apparaît que le maintien des fonctionnalités des zones humides remarquables exige généralement le maintien de réseaux fonctionnels surtout au niveau des têtes de bassins, recouvrant les zones plus banales qui leur sont plus ou moins étroitement associées. Ce choix n'empêche naturellement pas de prioriser ou cibler certaines mesures sur certains types de zones humides.

¹⁶ SDAGE RM : Prendre en compte, préserver et restaurer les zones humides (OF6B) et SDAGE Corse : Poursuivre la préservation et la restauration des zones humides et engager leur gestion et leur reconquête (OF3B)

ATOUTS	FAIBLESSES
Cadre Agence • Un affichage historique fort de la part de l'Agence • Une appréciation positive de l'investissement de l'Agence • Une 9^{ème} programme d'intervention intégrant des mesures spécifiques aux zones humides • Un principe d'organisation de l'Agence permettant d'envisager l'accompagnement des projets à l'échelle terrain • Une volonté d'adaptation de la politique zones humides actuelle Sensibilisation et dynamique sociale • Etablissement d'une reconnaissance assez large de l'existence de l'objet zones humides et de son utilité globale • Etablissement d'un partenariat suivi avec des acteurs/opérateurs environnementaux Connaissance • Inventaire à l'échelle 1ha couvrant quasiment tout le bassin offrant une identification satisfaisante des zones humides remarquables, notamment grâce aux inventaires zones humides impulsés par l'Agence • Existence sur certains territoires d'inventaires stratégiques à échelle 0,1 ha Maîtrise foncière et orientation des usages • Un partenariat fort avec le CELRL concernant l'acquisition de zones humides littorales, permettant de répondre aux objectifs quantitatifs portés par le Grenelle • Autres partenaires en place de longue date sur le volet acquisition (SAFER, EPF) Ingénierie gestion et valorisation • Acquisition et consolidation de compétences essentiellement de la part d'opérateurs gestionnaires de la sphère environnement Mise en réseau et qualification des acteurs • Emergence et soutien par l'Agence de quelques structures relais et centres de ressources à l'échelon régional et interrégional	Cadre Agence • Une organisation interne n'ayant pas nécessairement permis de relayer/accompagner sur un plan opérationnel (échelle projets) la dynamique globale de sensibilisation initiée en début de période • Un déficit de prise en compte de la complémentarité entre agents ressources spécialisés et agents territoriaux, doublé d'une faiblesse globale de l'expertise interne dédiée à une thématique montante et en possible contradiction avec son affichage fort • De nombreux autres thèmes prioritaires à traiter par l'Agence dans le cadre de son 9^{ème} programme, avec à la clef des risques de concurrence défavorable à la problématique zones humides, notamment au regard de sa complexité Sensibilisation et dynamique sociale • Peu de collectivités mobilisées pratiquement sur des projets zones humides • Mobilisation centrée sur des gestionnaires environnementaux surchargés • Une faible mobilisation des structures gestionnaires de bassins versants : déficit de synergie entre politiques territorialisées de bassin versant et de zones humides • Une mobilisation des acteurs de l'eau essentiellement centrée ces dernières années sur la DCE et sur la lutte contre les pollutions des eaux • Une sensibilisation des élus restant toujours à faire • Un manque d'articulation entre les différentes échelles de la communication/promotion (du bassin à local) • Mise en arrière plan des arguments en faveur des vocations/utilités des zones humides autres qu'écologiques • Déficit de demande sociale favorable aux zones humides sur les territoires Connaissance • Un déficit global de porter à connaissances informatif et/ou réglementaire des inventaires zones humides • Un déficit de travaux de recherche intégrant l'ensemble des fonctionnalités des zones humides et de travaux de consolidation des connaissances en matière de génie écologique des zones humides • Le porter à connaissance n'est pas assuré, ni par les services de l'Etat dont c'est la compétence, ni par certains départements, maîtres d'ouvrage de certains inventaires Maîtrise foncière et orientation des usages • Très peu de prise en compte des zones humides dans les documents d'urbanisme (SCOT, PLU) • Peu de structures ou collectivités désirant se porter acquéreuses de zones humides • complexité de l'intervention foncière • Ambition excessive des plans de gestion inspirés des pratiques des gestionnaires environnementaux Ingénierie gestion et valorisation • Problème de la pérennité des structures gestionnaires garant de la préservation de zones humides • Une difficulté récurrente des acteurs locaux à trouver les moyens d'une pérennisation de la gestion des zones humides Mise en réseau et qualification des acteurs/opérateurs • Un réseau des acteurs mobilisés qui n'a pas connu les développements affichés notamment dans la Charte • Un manque de capitalisation et de mutualisation des acquis et des compétences relatifs à la gestion particulièrement complexe des zones humides • Absence de personnel au sein des collectivités en capacité de gérer ces projets de façon autonome

OPPORTUNITES	RISQUES – MENACES
Cadre politique et réglementaire • Désignation au plus haut niveau (Grenelle I et II, SDAGE 2010-2015) de la mission de l'AE en ce qui concerne les zones humides • Mise en place de la Trame verte et bleue • Création d'un groupe national zones humides pouvant relancer une dynamique nationale • Arrêté de juin 2008 sur les critères de délimitation des zones humides • Un contexte réglementaire ayant évolué récemment et offrant de nouvelles ouvertures (Loi DTR : ZHIEP, ZSGE) • Possibilité pour les services de police de l'eau de valoriser les inventaires et la réglementation pour contrôler les remblaiements et faire procéder à des réhabilitations compensatoires Sensibilisation et dynamique sociale • Des attentes des acteurs de terrain et de leurs têtes de réseau en matière de mise en place d'une communication plus coordonnée dans une optique de responsabilité partagée, notamment dans le cadre de la JMZH • Un accroissement de la sensibilité globale des populations aux questions environnementales, notamment au travers du changement climatique Connaissance • Des attentes fortes en matière de porter à connaissance des inventaires départementaux et thématiques • Lancement du projet d'observatoire des zones humides de RM (RhoMéO) et d'un projet similaire en Corse Ingénierie gestion et valorisation • Des acquis à capitaliser et valoriser avec l'appui d'acteurs/opérateurs expérimentés • Une réforme de la PAC visant à compenser fortement la plus faible rentabilité des élevages Mise en réseau et qualification des acteurs • Un besoin d'information et d'échange des acteurs au sein d'un ou de plusieurs réseaux à préciser	Cadre politique et réglementaire • Une injonction en faveur de l'acquisition émanant du Grenelle pouvant occulter le poids de leviers complémentaires • Déficit actuel d'implication de l'Etat • Des perspectives d'évolutions profondes des compétences des collectivités territoriales (Régions, Départements, Intercommunalités, Communes), notamment en matière d'aménagement et d'environnement • Des outils réglementaires complexes et encore peu mobilisés • Au niveau bassin, une approche DCE ayant conduit à une certaine marginalisation de la problématique zones humides • des politiques d'aménagement et de développement impactant les zones humides difficilement influençable par l'Agence Sensibilisation et dynamique sociale • Une utilité qui reste souvent à étayer et incarner plus précisément suivant les différentes fonctions des ZH à promouvoir, notamment pour favoriser des projets • Une distinction entre ZH « remarquables » et « banales » sur un plan écologique qui risque d'être contreproductive pour la préservation de l'ensemble des ZH, doublé d'un manque de références permettant de valoriser les fonctions des ZH en lien direct avec les autres priorités de l'Agence, notamment sur un plan hydrologique (qualité de l'eau, régime des cours d'eau,...) • Des risques inhérents à une approche monétaire excessive des fonctions des zones humides, pouvant justifier une logique de destruction fondée sur la compensation Maîtrise foncière et orientation des usages • Acquisition difficile pour les structures locales (communes, CC, syndicats, etc.) • Une poursuite des logiques d'urbanisation des collectivités, généralement défavorables aux ZH Ingénierie gestion et valorisation • Problème de la pérennité et de l'adaptation des outils agro-environnementaux • Des aides agricoles nécessaires à l'adaptation des pratiques et systèmes mais insuffisamment incitatives dans une logique de compensation • Des risques de voir reculer l'élevage sur de multiples territoires au profit notamment de la céréaliculture • Une activité agricole pas assez valorisée sur les zones humides, qui augmente la concurrence avec des modes d'agriculture plus intensifs Mise en réseau et qualification des acteurs • Ne pas trouver de porteur pour les zones humides considérées comme non remarquables d'un point de vue écologique. L'AE peut se trouver en position de seul porteur de la politique zones humides par subsidiarité

Sensibilisation et dynamique socio-politique locale

L'analyse AFOR met en évidence un déficit de mobilisation des acteurs en dehors de la sphère environnementale à tous les niveaux et cela malgré une reconnaissance assez large de l'existence des zones humides et de leur utilité. Ce déficit est perceptible aussi bien au niveau des collectivités qui généralement ne possèdent pas les compétences techniques pour s'engager sur ces thématiques, que des acteurs de l'eau qui se sont centrés ces dernières années sur l'application de la DCE au travers de l'enjeu de bon état (qui ne concerne pas directement les zones humides) et plus globalement sur la lutte contre les pollutions des eaux. Ce constat renvoie à une nécessité d'accroître à l'avenir la sensibilité des élus et des responsables des collectivités locales en s'appuyant notamment sur la multifonctionnalité des zones humides, qui peut-être plus porteuse dans le cadre d'un projet de territoire que la seule dimension écologique.

Enjeu 1	Hors des acteurs de la sphère environnementale, un déficit sensible de mobilisation des porteurs potentiels de projets locaux renvoyant notamment à un déficit de sensibilisation des élus et responsables des collectivités locales en faveur d'une implication accrue dans le portage de projet (MO, gestion)
Objectif stratégique	Contribuer à une meilleure sensibilisation au niveau bassin et territorial
Objectifs opérationnels	• Développer la sensibilité des élus et responsables des collectivités locales • Encourager les approches locales territorialisées des ZH • Orienter la communication sur la multifonctionnalité des zones humides en ciblant élus et grand public

Capacité politique à mettre en œuvre une gestion locale et territoriale

La volonté d'acteurs moteurs d'agir à un niveau local en faveur des zones humides n'est pas une fin en soi, nos travaux ayant démontré que le passage à l'acte réclamait un partage plus large de cette conviction. En effet, les projets de préservation peuvent entrer en contradiction avec les points de vue, intérêts, logiques et prérogatives d'autres acteurs locaux (propriétaires, agriculteurs, aménageurs,...). Comme pour tous les projets de gestion territorialisée de l'eau et des milieux aquatiques, la capacité politique à partager des enjeux, objectifs et moyens d'actions constitue un enjeu en soi, qui mérite à la fois d'être outillé et accompagné par les acteurs extra-locaux qui soutiennent ces dynamiques.

Enjeu 2	Une complexité politique à porter / développer des projets locaux en lien notamment avec la remise en cause d'usages des sols et pratiques d'aménagement
Objectif stratégique	Favoriser les dynamiques locales de projets par la concertation
Objectifs opérationnels	• Renforcer la capacité des collectivités en matière de portage et d'animation stratégique • Renforcer les capacités de suivi des acteurs extra-locaux concernant les dynamiques et projets locaux • Encourager les approches locales territorialisées des ZH • Outiller et accompagner les porteurs de projets

Maîtrise foncière et orientation des usages

Si l'évaluation a montré que la préservation des zones humides passe par une maîtrise foncière et une orientation des usages, elle met également en évidence la complexité technique de ce type d'action. Si les partenariats associant l'Agence, le CELRL, la SAFER ou certains EPF pour qui la maîtrise foncière constitue le cœur de leur métier, commencent à fonctionner tout en restant à développer, il est beaucoup plus délicat en revanche pour les collectivités locales de s'engager sur cette voie. Outre le manque d'outils ou de compétences techniques liés aux zones humides et/ou en lien avec la maîtrise foncière, peu d'acteurs locaux souhaitent s'engager sur cette voie perçue souvent comme complexe et contraignante, dans un cadre réglementaire pas encore assez clarifié.

En ce qui concerne l'orientation des usages, il est nécessaire de former et d'apporter l'assistance nécessaire aux collectivités pour que l'intégration des zones humides dans les documents d'urbanisme se généralise, instrument fondamental face aux pratiques de destruction. Ainsi l'accompagnement, l'assistance et l'outillage des acteurs locaux susceptibles de porter des projets de préservation des zones humides permettraient de pallier à la complexité technique relative à la conduite de ce type de projet.

Enjeu 3	Une complexité technique et administrative relative à la conduite de projets locaux renvoyant notamment à un déficit de compétences au sein des collectivités locales
Objectif stratégique	Outiller et accompagner l'émergence et la conduite de projets locaux
Objectifs opérationnels	• Outiller et accompagner les porteurs de projet • Développer la capacité des acteurs locaux en matière de maîtrise foncière

Pérennité de la gestion et de la valorisation

La question de la pérennité, de la préservation et de la valorisation des zones humides est directement en lien avec la nature et la pérennité des structures locales de gestion dont le fonctionnement dépend souvent directement de subventions. Les financements publics jouent donc un rôle déterminant dans l'activation de projets locaux, créant ainsi un facteur de dépendance des porteurs de projet défavorable à la pérennité de l'action. Face à ce constat, une diversification des ressources en faveur de la gestion à long terme des zones humides est nécessaire : ressources propres dans le cadre de la valorisation, en partenariat avec le privé, ressources locales,...

Enjeu 4	Un rôle déterminant des financements publics dans l'activation de projets locaux créant un facteur de dépendance défavorable à la pérennité de l'action
Objectif stratégique	Pérenniser des moyens nécessaires à la gestion locale à long terme des ZH
Objectifs opérationnels	• Raisonner les coûts de gestion • Diversifier et pérenniser les sources de financement nécessaire à la gestion

Connaissance, cadre réglementaire et application

L'analyse AFOR montre qu'il existe de réelles opportunités pour le développement d'une politique en faveur des zones humides au niveau des cadres politiques et réglementaires existants ou en cours de construction (Grenelle, loi DTR,...). Cependant ces cadres restent encore aujourd'hui peu mobilisés de par leur complexité. Le retrait de l'Etat sur cette thématique au niveau national, le déficit du porter à connaissance des inventaires, les exigences européennes relatives à la DCE qui ont eu pour conséquence une certaine marginalisation de la thématique zones humides, sont autant de freins au développement d'une politique en faveur des zones humides.

Il est donc nécessaire de consolider et valoriser les cadres réglementaires existants spécifiques aux zones humides sans oublier ceux des politiques connexes concernant l'aménagement du territoire ou l'agriculture. Pour cela, la réalisation du porter à connaissance des inventaires de zones humides par l'Etat qui pourra, au mettre titre que les ZNIEFF, servir d'outils d'alerte, devient une priorité de premier rang.

Enjeu 5	Des cadres réglementaires renouvelés insuffisamment mobilisés en cohérence avec des mesures incitatives
Objectif stratégique	Développer les liens avec les cadres réglementaires et politiques connexes
Objectifs opérationnels	• Prendre en compte les ZH dans les politiques d'urbanismes et d'aménagement • Prendre en compte les ZH dans les politiques agricoles

II. Positionnement stratégique global de l'Agence

La prise en compte de ces enjeux au niveau des bassins Rhône Méditerranée et Corse renvoie à préciser le positionnement de l'Agence de l'eau dans le cadre d'une politique reposant sur l'activation et le développement de partenariats entre acteurs nombreux et diversifiés.

Au préalable, il est sans doute utile de rappeler que l'évaluation a permis de constater que l'Agence avait pour atouts essentiels :

- un engagement et un affichage historique fort en faveur des zones humides ;
- une appréhension positive de son action chez la plupart des acteurs impliqués ;
- un principe d'organisation favorisant la proximité avec les porteurs de projets potentiels ;
- une volonté explicite de poursuivre son investissement en faveur des zones humides, en lien avec les priorités des SDAGE 2010-2015.

A contrario, elle est marquée par :

- un déficit de liens avec son soutien à la structuration et le développement de démarches de bassin versant ;
- une réflexion inaboutie sur la façon d'articuler davantage priorités relatives à la gestion de l'eau et des milieux aquatiques et priorités d'aménagement du territoire, concernant particulièrement les zones humides, qui sont des milieux situés à cette interface ;
- une difficulté de ses agents à accompagner la dynamique de ce type de projets.

La réflexion qui suit est structurée autour de l'examen successif de deux hypothèses « extrêmes » et de trois scénarios adaptatifs distincts. *In fine*, sont abordées succinctement les questions du dispositif partenarial, de l'organisation et des moyens internes nécessaires à la mise en œuvre du scénario proposé.

II.A. Deux hypothèses « extrêmes »

Réaliser un exercice de prospective stratégique en matière de politique publique exige tout d'abord d'envisager succinctement **des hypothèses extrêmes**, constituant autant de bornes à la réflexion et réduisant la portée de critiques ultérieures sur la portée de l'exercice réalisé. Dans ce cadre, nous proposons de porter un regard sur deux hypothèses de ce type avec :

- D'une part, **une première hypothèse renvoyant à un abandon de la politique en faveur des ZH de l'Agence**. Celle-ci ne semble pas pouvoir être retenue, sachant que les SDAGE RM et Corse donnent le rang d'orientations fondamentales à la préservation des zones humides et appellent obligatoirement des mesures correspondantes dans le cadre du 9^{ème} programme d'intervention de l'Agence. Par ailleurs, une telle hypothèse ou même une réduction significative des mesures existantes constituerait un signal négatif à l'ensemble des acteurs et opérateurs que l'Agence a su mobiliser en lien avec sa politique jusqu'à aujourd'hui. Enfin, même si le nombre de projets locaux de préservation et de valorisation de zones humides soutenus par l'Agence s'est sans doute révélé être en deçà des ambitions initiales et que l'étude n'a pas visé à repérer les initiatives conduites hors du soutien de l'Agence, il paraît évident que les diverses aides apportées par l'Agence ont joué un rôle incitateur déterminant pour la plupart des projets conduits sur les districts concernés, souvent sur une durée relativement longue. Leur abandon constituerait un frein d'arrêt à l'émergence de nouveaux projets mais sans doute également à la poursuite d'une part importante des projets existants.
- D'autre part, **une seconde hypothèse envisageant un maintien de la politique en l'état**. Les constats de l'évaluation montrent que cette politique n'est pas suffisante : faiblesse dans la préservation des zones humides intérieures, notamment par rapport à celles du littoral, faiblesse dans la capitalisation et mutualisation des acquis, faiblesse dans l'accompagnement des projets sur un plan opérationnel, ... Cette hypothèse aurait pour principale conséquence de voir les limites de la politique actuelle perdurer, sans envisager d'accroître significativement l'impact de celle-ci notamment sur la diversité et l'effectif des porteurs de projets et des projets soutenus par l'Agence, avec à la clef le maintien d'un écart entre l'affichage politique de l'Agence sur ce thème

et la portée de sa propre politique d'intervention. Certaines limites rencontrées dans l'application de mesures existantes, telles que par exemple celles concernant les inventaires et leur porter à connaissance ou la mise en réseau des acteurs, appellent également des adaptations contradictoires avec une telle hypothèse, de même que les difficultés relatives au portage de la politique au sein même de l'Agence.

II.B. Trois scénarios adaptatifs distincts

Face à l'impossibilité de retenir ces hypothèses « extrêmes », il est nécessaire de privilégier des scénarios proposant une approche adaptative, par rapport aux cadres et pratiques actuelles. Dans ce cadre, il est possible d'envisager 3 scénarios basés sur des positionnements distincts de l'Agence :

1. **Un scénario « méta » dans le cadre duquel l'Agence se positionne essentiellement en ordonnateur d'une politique de bassin, essentiellement déclinée aux niveaux régionaux et départementaux.** Ce scénario s'apparente à la façon dont l'Agence a globalement conduit sa politique lors de son 7^{ème} programme, permettant de créer une caisse de résonance large autour des zones humides et fondée essentiellement sur des mesures en faveur d'un soutien aux inventaires, au renforcement de la connaissance et à des initiatives locales de gestion encore expérimentales à l'époque, doublé d'un investissement marqué de l'Agence sur la promotion de la thématique en lien étroit avec le Comité de bassin et la CTZH. Si une telle posture se justifiait à l'époque pour assurer la légitimation d'une thématique ne disposant alors que d'une lisibilité faible et faire évoluer les représentations d'un certain nombre d'acteurs situés pour la plupart à des échelons régionaux et départementaux, l'évaluation a permis de constater qu'elle s'avérait insuffisante pour insuffler réellement un passage à l'action significatif de porteurs de projets locaux disséminés sur les bassins Rhône Méditerranée et Corse. Aujourd'hui encore, la politique de l'Agence souffre de n'avoir pas su trouver les moyens de relayer sa politique à cette échelle infra. Cependant, servi par une stratégie de communication ambitieuse notamment à destination des élus et du grand public, ce scénario peut espérer emporter à plus ou moins long terme les réticences locales et particulières et amener notamment les collectivités à s'engager dans le portage de projets de préservation et de valorisation à leur échelle.
2. **Un scénario « méso » dans le cadre duquel l'Agence se positionne exclusivement en appui aux politiques territoriales et locales.** Il constitue l'exact pendant du scénario « méta », l'Agence centrant son intervention sur l'appui aux porteurs de projets locaux, dans le but d'accroître la portée de sa politique à l'échelle des territoires. Ce scénario interroge tout d'abord le degré de mobilisation de ces porteurs de projets potentiels. En effet, si la mobilisation de gestionnaires environnementaux semble aujourd'hui aboutie et même rencontrer des limites concernant leurs propres capacités à gérer en propre d'autres sites, il n'en est pas de même pour les collectivités territoriales et notamment pour les communes et leurs EPCI, qui apparaissent dans leur ensemble encore à sensibiliser et mobiliser sur ce sujet, sachant qu'elles occupent une place déterminante en matière d'urbanisme et de planification territoriale. Consciente de cet enjeu, l'Agence met d'ailleurs en place depuis cette année des conventions avec certains conservatoires des espaces naturels pour assurer une assistance technique à ces collectivités. Par ailleurs, une stratégie ne comportant pas de priorités en matière de territoires à mobiliser risque d'occulter le fait que la prégnance de l'enjeu zones humides n'est pas nécessairement identique à l'échelle de tous les territoires des bassins Rhône Méditerranée et Corse. Quant aux volets connaissance et communication, qui restent à l'initiative de l'Agence jusqu'à aujourd'hui, ils se trouveraient orphelins d'initiatives, favorables à la sensibilisation des acteurs et à leur outillage tant en termes de connaissance que de méthodes. *In fine*, une stratégie de ce type, essentiellement opportuniste, ne semble pas devoir répondre aux enjeux d'une problématique, encore insuffisamment partagée socialement, pour connaître des développements spontanés significatifs.
3. **Un scénario « hybride » constituant un intermédiaire entre les deux scénarios précédents.** Il viserait notamment à développer des initiatives, conduites ou portées, essentiellement en partenariat, par l'Agence et/ou ses délégations, centrées à la fois sur la coordination et/ou le soutien :

- à des actions de recherche (acquisition de connaissances) ou de recherche-action (développement de l'ingénierie) et des actions de porter à connaissance et valorisation associées ;
- à une mise en réseau d'actions de communication, associant notamment les porteurs de projets locaux et leurs propres réseaux ;
- à une mise en réseau de gestionnaires, dans l'optique de développer la consolidation d'outils et de méthodes.

Soutien qui pourrait être doublé d'une stratégie de soutien sélective à des projets locaux, reposant sur une hiérarchisation de territoires ou de types de zones humides prioritaires, pouvant appeler des mesures différenciées, telles que la bonification des aides, l'appui renforcé à des mesures locales de planification, de type inventaire stratégique renforcé ou la suspension de l'octroi d'autres aides de l'Agence à des initiatives concernant les zones humides. Cette politique de soutien peut naturellement s'appuyer pour partie sur le soutien à des partenaires expérimentés, en charge d'une assistance aux porteurs de projets.

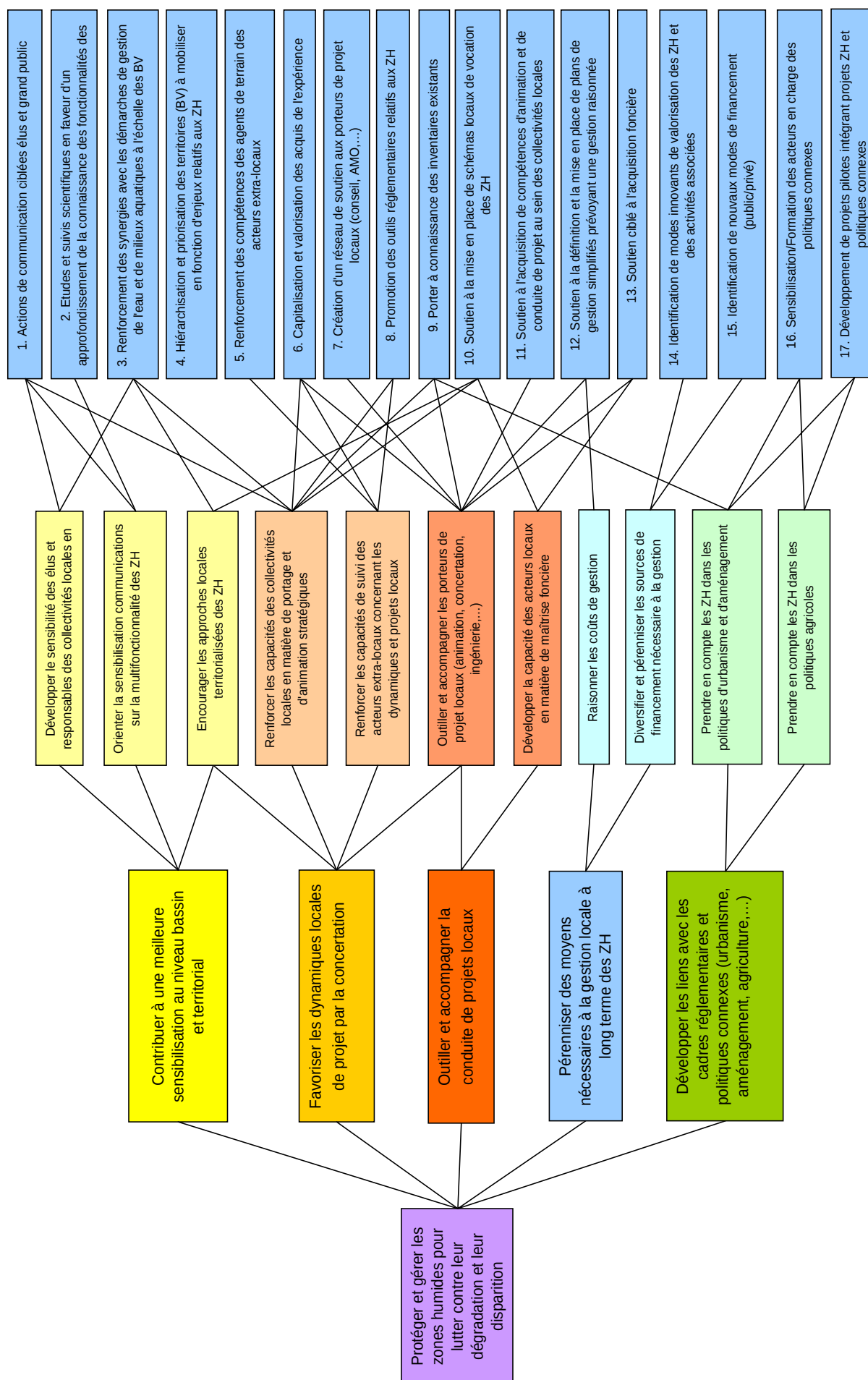
Il est clair que **la politique évaluée tendait progressivement vers un scénario proche de ce scénario hybride**, les fonctions étant repérées, certaines logiques envisagées et la cohérence d'ensemble démontrée. Pourtant, différents facteurs essentiellement internes à l'Agence ou liés à son environnement proche n'ont pas permis qu'il s'exprime effectivement, qu'il s'agisse des effets de la restructuration des services de l'Agence, des difficultés à identifier les rôles et responsabilités entre directions et délégations régionales ou encore la polarité exercée par la DCE ces dernières années et le retrait sensible des services déconcentrés de l'Etat en charge des zones humides,... **La mise en place d'une politique partenariale au niveau du bassin amène à recommander un scénario de ce type**, associant interventions conjointes du siège (cadre des priorités, portage des activités de recherche et de capitalisation, mise en réseau des délégations,...), des délégations (animation partenariat acteurs, sensibilisation/communication, soutien méthodologique aux chargés d'intervention) et des chargés d'intervention (suivi et accompagnement des démarches et projets locaux).

III. Examen des différents leviers à mettre en œuvre ou à adapter, et des partenariats associés

L'atteinte des objectifs stratégiques et opérationnels identifiés appelle la mise en place de leviers d'action dédiés. Certains d'entre eux existent déjà dans le cadre des politiques publiques des acteurs impliqués, d'autres doivent faire l'objet d'adaptation et d'autres encore restent à créer.

L'arbre des objectifs présenté à la page suivante repose sur l'articulation des objectifs stratégiques et opérationnels d'une politique de bassins en faveur des zones humides (cf. § I. Actualisation des enjeux) et identifie les différents leviers d'actions proposés par l'équipe d'étude. Cette figure vise à mettre en exergue les liens entre objectifs stratégiques, opérationnels et leviers d'action ainsi que les liens de complémentarité entre ces leviers, la plupart d'entre eux pouvant contribuer à l'atteinte de plusieurs objectifs opérationnels.

Au-delà, chaque levier est ensuite présenté de façon synthétique, en intégrant si nécessaire des précisions sur ses orientations prioritaires, les modalités et conditions de sa mise en œuvre, notamment en terme d'échelle géographique et de partenariat nécessaire, dans le cadre d'un positionnement de l'Agence sur le scénario dit hybride (cf. § II. Positionnement stratégique de l'Agence).



III.A. Levier 1 : Actions de communication élus et grand public

Problématique et descriptif

Pour donner corps à une stratégie visant à une mobilisation plus large des territoires et des collectivités locales sur la préservation des ZH, il importe de relancer des actions de communication/sensibilisation intégrant :

- **Une communication à destination des élus** ayant notamment des responsabilités par rapport à l'eau (syndicats de bassins versants, collectivités en charge de l'assainissement, d'eau potable et de l'entretien des milieux aquatiques), doit à la fois reposer sur la publication de documents et sur l'organisation de temps forts (réunions mettant notamment en exergue des exemples de politiques conduites à l'échelle de territoire en faveur des ZH, concernant différents types de ZH, valorisant les différentes fonctionnalités de celles-ci et démontrant leur plus value pour le territoire du point de vue des élus et acteurs locaux). Pour faciliter les processus d'identification, le témoignage d'autres élus doit être notamment privilégié.
- **Une communication à destination du grand public** est pour sa part destinée à préparer les populations locales à l'acceptation, voire au soutien, de futurs projets locaux portés par les collectivités locales. Dans ce cadre, il apparaît essentiel de s'appuyer sur les porteurs de projets locaux concernés, qui souhaitent cultiver une communication/promotion en réseau de leurs initiatives, au travers d'évènements valorisés collectivement, notamment dans le cadre de la journée mondiale des zones humides ou de mise en place d'initiatives pérennes (plaquettes, guides, création d'itinéraires de découverte associant plusieurs sites).

Sur le fond, cette communication doit mettre en exergue les différentes fonctions des ZH, dont celles qui intéressent au premier chef les élus (fonctions hydrologiques) sans perdre de vue que les fonctions écologiques peuvent constituer plus ponctuellement des facteurs de distinction territoriale auxquels élus et populations peuvent se montrer sensibles. Une communication sur la place et le rôle des ZH dans une perspective d'adaptation au changement climatique, sujet amplement médiatisé, doit également être envisagée.

Echelle d'intervention et partenariat

Pour pouvoir toucher des élus locaux et le grand public, ces actions de communication doivent être définies et mises en œuvre à **une échelle régionale**, échelle à laquelle les acteurs actuellement moteurs ont pris l'habitude de travailler et d'échanger et offrant une proximité suffisante pour envisager de toucher ce public diffus. **Les actions de communication à destination des élus** sont du ressort d'un **partenariat associant délégations de l'Agence, Régions, Départements, Services de l'Etat, pôles relais ZH et têtes de réseaux des acteurs/opérateurs** d'ores et déjà impliqués, d'autant plus que ces acteurs auront sans doute à relayer et porter de façon complémentaire ces actions de communication. **Les actions de communication à destination du grand public** doivent pour leur part s'appuyer sur **une mobilisation en réseau de gestionnaires locaux de ZH**, sans doute avec l'appui du partenariat évoqué précédemment. Leur définition reposera sur le croisement des besoins/idées de ces gestionnaires et sur la mise en commun de moyens à une échelle régionale, répondant à leurs attentes.

III.B. Levier 2 : Etudes et suivis scientifiques en faveur d'un approfondissement de la connaissance des fonctionnalités des ZH

Problématique et descriptif

Pour pouvoir orienter le discours des gestionnaires et les plans de gestion vers une approche plurifonctionnelle des zones humides, il est important d'**impulser différents programmes de recherche notamment sur les aspects hydrologiques et les types de ZH mal connus**. Développer une telle stratégie de recherche doit permettre de **rendre plus efficaces les plans de gestion et de quantifier le rôle des zones humides** sur des facteurs aussi divers que les inondations, l'épuration des eaux, les changements climatiques,... Ces travaux alimenteront également des argumentaires précis sur l'utilité des vocations des ZH aux collectivités, à destination des élus locaux. Ils ne doivent pas s'inscrire uniquement dans une logique de monétarisation des services rendus par les zones humides car leur

utilité va très au-delà de cette seule logique, qui peut à la fois alimenter des arguments efficaces, mais aussi justifier certaines logiques de destruction.

Echelle d'intervention et partenariat

Un certain nombre d'acteurs est déjà mobilisé sur la recherche appliquée et fondamentale (CNRS, Pôles relais, ONEMA, ZABR,...). Ces études sont l'occasion de développer des compétences, de mutualiser des expériences, au niveau des sites opérateurs étudiés et plus globalement par la publication des travaux et l'échange d'expériences. Il est important de s'appuyer sur ce réseau de scientifiques en les orientant vers des domaines précis encore peu étudiés.

Ces acteurs ont pour l'instant essentiellement travaillé sur la thématique environnementale. Prendre en compte la multifonctionnalité de ces espaces naturels passe par l'ouverture des thématiques de recherche reposant sur des équipes pluridisciplinaires constituées d'écologues, d'économistes, d'hydrogéologues, d'hydrauliciens, de pédologues, de sociologues,... La mise à disposition de nouvelles ressources devrait permettre de franchir le cap de l'approche environnementale pour étendre l'approche aux zones humides dites plus banales.

Les partenariats sont ici à développer à **une échelle nationale**, dans le cadre duquel les agences de l'eau ont sans doute à échanger sur les recherches et études qu'elles soutiennent en lien avec l'ONEMA.

III.C. Levier 3 : Renforcement des synergies avec les démarches de gestion de l'eau et de milieux aquatiques à l'échelle des BV

Problématique et descriptif

L'évaluation a permis de constater que l'investissement des structures de bassins versants restait situé en deçà des attentes initiales, sachant que ces structures et démarches associées bénéficient de financements, notamment en matière d'animation, de la part de la plupart des financeurs intéressés également par la préservation des ZH et notamment de l'Agence.

Par ailleurs, une telle mobilisation doit **favoriser le croisement avec d'autres démarches de gestion de l'eau et des milieux aquatiques, généralement portées par ces structures** (SAGE, contrat de rivière, PAPI¹⁷ bassins d'alimentation de captage, programme de gestion des cours d'eau,...), d'urbanisme (SCOT, PLU) de l'environnement (Natura 2000,...). Ce renforcement peut s'appuyer à la fois sur :

- **La mobilisation des structures de gestion**, reposant essentiellement sur la **sensibilisation/formation des chargés de missions de ces structures**, notamment au travers de leurs réseaux régionaux, quand ils existent ou renvoyant à des initiatives des partenaires soutenant ces missions d'animation (Régions, Départements, Agence de l'eau, Etat) ;
- **Le renforcement de la prise en compte des zones humides dans le cadre des outils de planification ou de contractualisation conduits à l'échelle des bassins versants** (SAGES et contrats de bassin versant). Les SAGES présentent à cet égard un cadre favorable à la mise en œuvre des outils ZHIEP et ZSGE issus de la loi DTR, offrant le cadre de réflexion puis de décision collective souhaité. Ce renforcement peut reposer sur une attention des partenaires extra-locaux de ces procédures (financeurs, services de l'Etat) concernant l'inscription au sein de ces procédures de mesures et/ou d'actions concernant les ZH.
- Au-delà, il est possible d'envisager la **mise en place de mesures de conditionnalité relatives** au financement des procédures contractuelles. Il ne s'agit cependant pas de conditionner le financement de telle ou telle action relevant de ces procédures à la protection de ZH, mais de veiller en priorité à ce que soient inscrites dans ces procédures des mesures globales, concernant la **mise en œuvre de schémas stratégiques locaux de vocation des ZH** (cf. Levier 10), visant notamment une inscription des ZH dans les documents d'urbanisme des collectivités locales (SCOT et/ou PLU/Cartes communales) et/ou l'**atteinte d'objectifs quantifiés de protection** (en nombre ou en surface). En regard, il faudra nécessairement préciser les conséquences d'un non respect caractérisé de ces engagements, renvoyant sans doute à **une réduction des soutiens futurs apportés au territoire** sur ce thème ou des thèmes associés. A contrario, leur respect peut autoriser la **bonification d'aides relatives à ce thème**. Les nouvelles pratiques de gestion des procédures contractuelles, intégrant bilan intermédiaire et adaptation/complément de programmation en cours de mise en œuvre, offrent l'opportunité de faire plus clairement valoir ce type d'exigences et ces avantages auprès des acteurs engagés

¹⁷ Programme d'Action et de Prévention des Inondations

dans ces démarches.

Echelle d'intervention et partenariat

La mobilisation de ces structures doit être envisagée à **une échelle régionale** et s'appuyer sur un accord et une stratégie associant notamment **les principaux financeurs et partenaires extra-locaux de ces démarches de bassin versant** (Agence, Région, Départements, Services de l'Etat). Cependant, il nous semble que l'Agence, en tant que promoteur de ces démarches de bassin versant et financeur important de leur animation, doit assurer le leadership sur ce levier, notamment dans la définition et la mise en œuvre des mesures de conditionnalité, sans doute moins faciles à adopter par les collectivités territoriales finançant ces démarches.

III.D. Levier 4 : Hiérarchisation et priorisation des BV à mobiliser en fonction d'enjeux relatifs aux ZH

Problématique et descriptif

Pour être efficace, cette mobilisation des bassins versants pourrait également renvoyer à **une stratégie de priorisation, en fonction de la prégnance de l'enjeu ZH sur ceux-ci et/ou des pressions s'exerçant sur celles-ci**. Le maintien d'une stratégie essentiellement opportuniste, déterminée par l'émergence de demandes locales, telle qu'elle a pu être conduite jusqu'à aujourd'hui, ne semble pas suffisamment lisible pour déclencher la mobilisation d'acteurs locaux plus éloignés de ces préoccupations et à la hauteur des enjeux actuels.

Echelle d'intervention et partenariat

Cette hiérarchisation peut offrir l'opportunité d'un **premier chantier partenarial** associant à l'**échelle régionale** les partenaires concernés (Agence, Régions, Départements, Services de l'Etat), avant d'aborder une éventuelle réflexion sur les mesures de conditionnalité. A ce titre, elle constitue une priorité.

III.E. Levier 5 : Renforcement des compétences des acteurs extra-locaux

Problématique et descriptif

Les points de vue et l'expertise portés par les acteurs extra-locaux et notamment par les financeurs, constituent souvent des facteurs déterminants de la dynamique des projets locaux. Jouant le rôle de tiers extérieurs et dégagés des contingences locales, ils permettent à la fois de réduire certaines controverses liées à des divergences d'intérêts et/ou d'objectiver certains choix complexes. Sans en appeler pour autant à la mise en place d'une sorte d'AMO ou de conseil, il semble important que ces financeurs puissent fournir un avis pertinent sur les projets de préservation et les stratégies associées, contrairement à ce qui a été généralement constaté jusqu'à maintenant. Cette exigence appelle à renforcer les compétences de leurs agents en charge de ce type de suivi, en leur dispensant les formations adéquates, notamment basées sur des mises en situation autour d'exemples, et si nécessaire un accompagnement sur certains projets dont ils doivent assurer le suivi. Les aspects juridiques, liés à l'évolution de la réglementation sont un des points nodaux de cette approche, si l'on veut voir ces outils mobilisés davantage.

Echelle d'intervention et partenariat

L'échelle de mise en œuvre des actions de formation est sans doute régionale, même si leur conception et animation peuvent associer des experts à l'échelle des bassins RM et Corse. Plutôt que d'envisager une mobilisation indépendante de chacun des financeurs concernés, il peut être judicieux de développer **un dispositif de formation commun à l'ensemble de ces partenaires** (Agence, Régions, Départements, services de l'Etat). Une telle configuration permettrait également à ces agents de mieux se connaître et de dispenser à terme des avis cohérents, eux-mêmes facteurs de cohésion des acteurs locaux. Ces partenaires pourraient définir ensemble les besoins en terme de compétences et se partager la responsabilité de la construction d'une offre de formation cohérente.

L'accompagnement est en revanche à gérer plus indépendamment par chaque financeur, en développant des compétences d'appui transversal au sein de leurs organisations

III.F. Levier 6 : Capitalisation et valorisation des acquis de l'expérience

Problématique et descriptif

L'évaluation a mis en évidence la faible mobilisation des porteurs de projets locaux liée à plusieurs facteurs, dont un manque de sensibilisation des élus locaux accompagné d'un déficit de portage de leur part. Par ailleurs, les techniciens en charge de ces projets témoignent de leur complexité de montage et de financement, tant sur un plan technique qu'administratif.

Pour pallier ces manques, il s'agit de **valoriser des retours d'expériences réussies**. Mais préalablement, c'est la capitalisation des acquis qui est à renforcer, sachant que les études de cas ont permis de vérifier que les acteurs de terrain « inventaient » des réponses originales aux questions posées. Ceci passe nécessairement par **la mobilisation des réseaux déjà en place sur le bassin** comme les pôles relais, le réseau des conservatoires d'espaces naturels, le réseau Natura 2000, le réseau des opérateurs de bassins versants, l'OEC en Corse,... L'enjeu est de faire remonter et diffuser l'expérience acquise par les différentes structures gestionnaires impliquées dans la préservation des zones humides à travers :

- L'organisation de journées thématiques autour de la présentation d'expériences locales ayant réussi.
- La production de documents présentant des expériences de terrain
- Le lien et les échanges entre réseaux.

Echelle d'intervention et partenariat

Les pôles relais présents sur le bassin jouent ce rôle de mise en réseau, tout en demeurant limité aux tourbières et aux lagunes méditerranéennes sur le bassin RM&C. Cette mise en réseau doit se concevoir essentiellement à **l'échelle régionale**, qui est celle que la plupart des acteurs concernés pratiquent aujourd'hui, avec **un rôle clef des délégations de l'Agence en partenariat avec les Régions concernées**.

L'Agence a également légitimité, en tant qu'acteur et/ou financeur de ces réseaux, à faire le lien entre eux et à demander une ouverture et des échanges entre eux. Plus ponctuellement et sur des sujets très novateurs, des journées thématiques de retour d'expériences peuvent également être organisées au niveau bassin par l'Agence.

III.G. Levier 7 : Création d'un réseau de soutien aux porteurs de projet locaux (conseil, AMO,...)

Problématique et descriptif

La conduite d'un projet sur une zone humide peut se révéler techniquement et administrativement complexe, limitant ainsi la capacité des porteurs de projets locaux généralistes à le gérer de façon autonome et pertinente. Il est donc nécessaire de **mettre en place des capacités d'accompagnement technico-administratif** de type conseil et assistance à maîtrise d'ouvrage pour répondre aux besoins de ces porteurs de projets.

Echelle d'intervention et partenariat

Des structures comme **les pôles relais et les conservatoires d'espaces naturels**, par leurs compétences et leur expérience, sont les principaux partenaires de la mise en œuvre de ce réseau d'appui. A **l'échelle régionale**, d'autres acteurs ou opérateurs peuvent aussi être associés et compléter cette liste, sans omettre la mise à disposition des coordonnées de bureaux d'études, reconnus pour leurs compétences sur ces questions. La récente mise en place de conventions cadres entre l'Agence et les conservatoires d'espaces naturels, centrées notamment sur des missions d'appui à des porteurs de projets locaux, dessine sans doute la voie à promouvoir, tout en veillant à une adaptation de leurs approches et discours à la sensibilité des élus et responsables des collectivités locales, autour d'une mise en valeur de l'ensemble des vocations des zones humides.

III.H. Levier 8 : Promotion des outils réglementaires relatifs aux ZH

Problématique et descriptif

L'évaluation a mis en évidence un déficit d'implication des services de l'Etat dans la protection des zones humides, alors même que la volonté politique de prendre en charge des zones humides est réaffirmée par le Grenelle de l'Environnement. La mobilisation des outils réglementaires de protection des zones humides nécessite :

- que **ces outils soient connus et compris par les acteurs extra-locaux et locaux** : information, retour d'expériences sur la mise en place de ces outils (à rapprocher du levier capitalisation et valorisation des acquis existants)
- que **les services de l'Etat en charge de ces outils soient sensibilisés à la problématique des zones humides** pour qu'ils puissent exiger leur prise en compte dans les documents d'urbanisme : formation des agents des services de l'Etat

Ce point est d'autant plus important que **les nouveaux outils issus de la loi DTR (ZHIEP et ZSGE) sont destinés à être élaborés en concertation et dans le cadre d'un consensus local**. L'outil ZHIEP est par exemple destiné à élaborer des périmètres autour de zones humides reconnues localement comme intéressantes pas forcément sur des critères scientifiques mais des critères d'usages ou de valeur (intérêt cynégétique ou paysager par exemple). Cette approche de la réglementation, plus proche du droit conventionnel anglo-saxon que du droit régalién, appelle un effort de sensibilisation spécifique élargi, d'abord à destination des acteurs soutenant ces démarches puis des gestionnaires locaux. En outre, les premières expériences de mise en œuvre devront être capitalisées pour être ensuite valorisées plus largement.

Echelle d'intervention et partenariat

Les services de l'Etat en partenariat avec l'Agence peuvent tout d'abord contribuer activement **aux actions de formation visant les acteurs extra-locaux** (cf. Levier 5) et **des acteurs associés aux réseaux régionaux de soutien** (cf. Levier 7). Ils peuvent également éditer des documents d'information pédagogique sur les outils existants pour la protection des zones humides, à destination des collectivités, structures de bassin versant et autres structures gestionnaires de zones humides. Cette information peut également se faire dans le cadre de journées thématiques d'échanges d'expériences (cf. Levier 6).

Par ailleurs, l'activation de ce levier réclame également que **l'Etat fasse une meilleure promotion de ces enjeux et outils auprès des ses propres agents**. Et ceci d'autant plus que dans le cadre du récent rapprochement des administrations décentralisées (DDA-DDE, DRIRE-DIREN), au sein desquelles les acteurs issus de l'équipement par exemple, ne sont pas au même niveau de sensibilisation sur les zones humides que les acteurs issus de l'environnement. Ainsi l'Agence, éventuellement avec l'appui de structures type CREN, pourrait mettre en place des formations sur le thème des zones humides pour des services de l'Etat en charge de ces questions.

III.I. Levier 9 : Porter à connaissance des inventaires existants

Problématique et descriptif

Les inventaires départementaux couvrent presque la totalité du bassin RM&C, mais peu d'entre eux ont vu leurs résultats diffusés, soit par des blocages techniques, soit par des blocages politiques. Il y a aujourd'hui un réel manque de porter à connaissance de ces inventaires. Celui-ci pourrait se faire en plusieurs temps :

- Tout d'abord, **un porter à connaissance général des inventaires à l'échelle 1 ha**, qui aurait un rôle informatif (au même titre que les ZNIEFFs). Ceci peut se faire rapidement avec les éléments déjà disponibles, sans attendre une couverture complète du bassin. Il pourrait servir d'alerte en cas de projet risquant de nuire à la zone humide et nécessitant d'aller plus loin dans la délimitation de celle-ci
- Ensuite, **un porter à connaissance à visée plus réglementaire** qui nécessite une harmonisation des inventaires et une échelle de délimitation plus fine

- Enfin, **une intégration des données d'inventaire dans l'observatoire des zones humides RhoMéo.**

Echelle d'intervention et partenariat

Le porter à connaissance (informatif et réglementaire) est du ressort de l'Etat. Les Départements, porteurs des inventaires départementaux, doivent communiquer l'information aux DREAL, qui doivent ensuite mettre cette information à disposition des utilisateurs, même si les données ne sont pas homogènes au niveau d'une région. Il est également du ressort de l'Etat de vérifier, sur la base des inventaires, la compatibilité des projets d'aménagement instruits avec l'enjeu zones humides sur un territoire donné.

III.J. Levier 10 : Soutien à la mise en place de schémas stratégiques locaux de vocation des ZH

Problématique et descriptif

Dans un objectif de préservation des zones humides, certains territoires se sont aujourd'hui engagés dans l'élaboration de ce type d'outils reposant sur un repérage des ZH à une échelle plus précise (0,1 ha) que celle des inventaires départementaux, notamment avec l'ambition de **faire figurer celles-ci dans les documents d'urbanisme et de spécifier les modalités de gestion associées**. L'élaboration de ces schémas stratégiques a également pour intérêt de **créer les conditions d'une concertation locale finalisée** entre les acteurs concernés, voire d'**une définition/planification des types d'interventions à mettre en œuvre** (acquisition, conventionnement, gestion spécifique ou non,...). Cette démarche permettra aussi de prioriser les actions dans le temps, en fonction des moyens disponibles.

Cependant, au contraire des inventaires départementaux, il apparaît aujourd'hui que les approches et méthodes développées dans ce cadre, ainsi que les conséquences réglementaires (loi DTR) restent insuffisamment calées aujourd'hui pour en faciliter un transfert et une appropriation larges de la part d'acteurs locaux. Il importe donc dans un premier temps de **capitaliser et formaliser une ou plusieurs méthodes**, sur la base d'un repérage et d'un retour d'expériences des porteurs de ces démarches, associant potentiellement des actions d'expérimentation sur des territoires intéressés. Ceci étant, compte tenu du fait que les outils réglementaires permettant la mise en œuvre des mesures de cette loi et de la LEMA sont aujourd'hui publiés : des projets de classement en ZHIEP vont émerger d'ici à 2011 et il est conseillé que compte tenu de cette dynamique, ces projets qui ne se généraliseront pas forcément, soient soutenus par l'Agence de l'Eau en collaboration avec la DREAL et appuyé dans le cadre des réseaux de MISE.

Ensuite, les démarches et procédures de bassin versant apparaissent comme le lieu le plus favorable au développement de ce type de chantier, dont le portage pourrait être assuré par les structures de bassin versant. Ce qui n'empêche naturellement pas de prévoir le développement de projets de schémas stratégiques à une échelle infra (communes, groupements de communes, partie de bassins versants ou sous-bassins versants), si l'échelle semble pertinente au regard d'enjeux relatifs aux ZH et de dynamiques socio-politiques plus locales.

Echelle d'intervention et partenariat

L'existence d'un tel outil intéresse l'ensemble des partenaires financiers et techniques des démarches de bassin versant (Agence de l'eau, Régions, Départements, Services de l'Etat, structures en charge d'accompagner la dynamique locale ZH).

Son élaboration peut être envisagée à une échelle associant les bassins Rhône Méditerranée et Corse, sur la base d'un repérage de l'ensemble des initiatives existantes s'inscrivant dans cette logique. Dans ce cadre, l'Agence doit sans doute avoir un rôle moteur, tout en associant les partenaires intéressés, au pilotage de ce chantier de capitalisation/formalisation. S'il s'avérait cependant que les acteurs d'une région se montrent plus sensibles à cette approche, l'investissement pourrait être envisagé à cette échelle sur la base d'un partenariat plus étroit, avant d'être promu à l'échelle des autres régions des deux bassins concernés.

Concernant la diffusion de cet outil, elle doit s'appuyer sur un partenariat d'échelle régionale sans doute en lien étroit avec les impératifs de mobilisation des structures gestionnaires de bassins versants.

III.K. Levier 11 : Soutien à l'acquisition de compétences d'animation et de conduite de projet au sein des collectivités locales

Problématique et descriptif

La préservation et la gestion des ZH réclament des compétences spécifiques en matière d'animation et d'ingénierie technique et administrative. Si la mise en place de réseaux d'accompagnement des territoires et des collectivités apparaît aujourd'hui comme nécessaire, elle n'est pas suffisante pour assurer une animation et un suivi de démarches, réclamant proximité, suivi et temps pour parvenir à des réalisations effectives.

Dans ce cadre, **le soutien à l'animation locale** apportée sur ce thème par l'Agence et certains de ses partenaires apparaît comme une condition nécessaire à la mise en œuvre d'actions de préservation et de gestion effective, sans s'interdire d'orienter les activités concernées. L'enjeu est sans doute de confier à ces animateurs la conduite d'actions de restauration et de gestion finalisées mais également d'animation plus large à l'échelle des territoires concernés. **La mise en place de schémas stratégiques locaux**, devant impacter à terme les documents et règlements d'urbanisme des collectivités, semble être ainsi une activité à associer étroitement à ce soutien. Là encore, les structures gestionnaires de bassins versants ou dans une moindre mesure de sites Natura 2000 apparaissent comme sans doute les mieux placés pour assurer le portage de ce type de compétences d'animation.

Si le niveau de financement global initial à apporter à ces postes doit être sans doute élevé (de l'ordre de 80 %) pour assurer une initiation de la dynamique locale et s'inscrire sur une durée de 3 à 5 ans, notamment pour impacter les documents d'urbanisme, il importe d'**aider les structures concernées à mobiliser progressivement d'autres ressources nécessaires à la gestion**. L'ouverture de chantiers destinés à identifier des moyens nécessaires à une gestion pérenne, envisagée plus loin, doit y contribuer.

Echelle d'intervention et partenariat

Le financement de ces compétences d'animation doit reposer sur la mobilisation conjointe des financeurs publics d'ores et déjà impliqués dans les financements des politiques territorialisées de gestion de l'eau et des milieux aquatiques (Agence, Régions, Départements), notamment dans le cadre du financement des procédures de bassins versants.

III.L. Levier 12 : Soutien à la définition et la mise en place de plans de gestion simplifiés dans l'optique d'une gestion raisonnée

Problématique et descriptif

Outil de concertation et de planification, le plan de gestion est le préalable indispensable à la mise en place d'une gestion sur une zone humide. **La complexité de ce type de document est un frein indéniable à son appropriation par les acteurs locaux** (élus et gestionnaires) et donc à son efficacité. Se concentrant le plus souvent sur le volet « biodiversité », les plans de gestion sont amenés à évoluer et à prendre en compte la multifonctionnalité des zones humides (hydraulique de la zone, utilisation...). Simplifier leur contenu passe par **faire évoluer leur trame de base** (plan de gestion des Réserve Naturelle). La mise en œuvre d'une concertation locale reste un prérequis indispensable pour l'appropriation de la démarche par les acteurs locaux.

Pour rendre un plan de gestion plus compréhensible et surtout rapidement opérationnel, la mise en place éventuelle d'**une stratégie d'acquisition** doit être décidée en concertation lors de l'élaboration du plan de gestion. Les zones intéressantes à acquérir doivent être identifiées par les acteurs locaux dès l'élaboration du projet. L'efficacité d'un plan de gestion passe par **une maîtrise des coûts de gestion et un investissement raisonnable dans la restauration**. Cibler des axes stratégiques où concentrer les efforts humains et financiers doit permettre d'assurer une gestion pérenne de la zone humide.

Lors de la mise en œuvre du plan de gestion, **un volet communication** à destination des acteurs et publics locaux peut permettre, en écho à la concertation préalable, de rendre compte de l'avancée des travaux toujours dans un objectif d'appropriation de la démarche.

Echelle d'intervention et partenariat

L'ensemble des financeurs doit veiller à inscrire cet objectif de simplification et d'efficacité dans leurs grilles de financements. Ils ont un rôle à jouer pour impulser la réalisation de plans de gestion plus généralistes incluant toutes les fonctions des zones humides. Le premier pas de cette dynamique partenariale pourrait consister en un investissement commun des financeurs sur cette question (étude, expérimentation, retour des acquis de l'expérience,...).

Les partenariats avec les SAFER, voire les EPF, doivent se multiplier lors de l'élaboration et de l'application du volet acquisition d'un plan de gestion.

D'autres acteurs ou opérateurs peuvent aussi également être associés plus ponctuellement et compléter cette liste, sans omettre les bureaux d'études, reconnus pour leurs compétences sur ces questions.

III.M. Levier 13 : Soutien ciblé à l'acquisition foncière

Problématique et descriptif

L'évaluation a montré que l'acquisition foncière était une modalité de maîtrise parmi d'autres et même si elle reste un outil puissant, elle est lourde à manier. Ainsi, il semble que l'acquisition doive être privilégiée dans certains cas précis, suivant **trois facteurs essentiels** :

- **Les fonctionnalités des zones humides**, relatives au patrimoine écologique (biodiversité), à la gestion de la qualité de l'eau (protection de captage) ou encore à la gestion quantitative de l'eau (champs d'expansion de crues).
- **L'importance des pressions et des menaces** auxquelles la zone humide doit faire face dans son état actuel.
- **La superficie du territoire couvert par la zone humide.**

Concernant les modalités d'acquisition, la priorité doit être donnée à **la valorisation des enseignements et des acquis en matière d'acquisition sur les bassins d'alimentation de captage**, qui peuvent inspirer les pratiques sur les zones humides (coût plafond, portage,...).

Echelle d'intervention et partenariat

Il importe dans un premier temps de préciser ces facteurs entre les acteurs susceptibles d'intervenir sur l'acquisition foncière, la priorisation ayant tout intérêt à être partenariale. Ainsi, **les partenariats avec des structures pouvant porter des opérations d'acquisitions foncières**, notamment les SAFER, voire les EPF, mais également toute autre structure intermédiaire susceptible de jouer un rôle dans le dispositif, doivent être développés, en s'inspirant du modèle du Conservatoire du littoral. Le développement avec l'aide de la SAFER d'une veille foncière active sera également la clé de réussite pour la mise en place d'une stratégie efficace.

III.N. Levier 14 : Identification de modes innovants de valorisation des ZH et des activités associées

Problématique et descriptif

Une des conditions de la pérennisation d'une zone humide peut être sa valorisation (économique, sociale, pour les loisirs, etc.). Il est encore difficile de trouver des modes de valorisation des zones humides ne menaçant pas leur pérennité, ce qui limite souvent leur appropriation locale. Il est donc important d'identifier des modes de valorisation innovants des zones humides en passant par :

- **la mise en place de programmes de recherche-développement sur les activités susceptibles de valoriser les zones humides** (par exemple la canne de Provence, les écrevisses, différentes activités agricoles, etc.), s'appuyant sur des expériences locales pilotes.
- Au niveau local, **des retours d'expériences de modes de valorisation originaux** (à relier au levier 7 d'action capitalisation et valorisation des acquis existants)

Echelle d'intervention et partenariat

La mise en place de tels programmes de recherche peut se faire à deux niveaux :

- **Au niveau national**, notamment sous l'égide et/ou en partenariat avec l'ONEMA, le CELRL, les parcs nationaux, l'association des maires de France et les fédérations nationales d'organismes régionaux (PNR, conservatoires, fédérations de chasse, de pêche etc.) en partenariat avec des pôles relais, des universités ou des organismes de recherche.
- **Au niveau local**, sur des programmes en lien avec un territoire précis (valorisation spécifique à un territoire par exemple), l'Agence peut soutenir un projet de développement local. Ces expériences pouvant être valorisées sur d'autres territoires ayant des caractéristiques proches.

III.O. Levier 15 : Identification de nouveaux modes de financement (public/privé)

Problématique et descriptif

Pendant du point précédent, au titre de la diversification et de la pérennisation des ressources nécessaires à la gestion à long terme des ZH, cette ambition n'en est qu'au stade des balbutiements, aucun acteur ne disposant d'une ou de plusieurs réponses claires sur cette question. Dans cette perspective, les premiers pas à réaliser consistent aujourd'hui essentiellement en un repérage et une étude de ces possibilités de financement, sans fermer a priori la porte à aucune d'entre elles :

- **Investigations d'ordre socio-économique sur les ZH et leur gestion** (valeurs des fonctions, coûts de la gestion). Plusieurs études sont actuellement conduites par différentes agences de l'eau sur ces questions.
- **Investigations sur les ressources publiques locales mobilisables** en faveur de cette gestion et leur justification (EPAGE¹⁸,...).
- **Investigations sur des outils et dispositifs de financement permettant de mobiliser des ressources privées** (loi du 1er Août 2003 relative au mécénat, aux associations et aux fondations associant des déductions fiscales, fondations,...) **ou de mise en place de partenariat de financement et de gestion privés/publics** (Sociétés Coopératives d'Intérêt Collectif,...).

Echelle d'intervention et partenariat

Comme pour le point précédent, ce chantier essentiellement prospectif renvoie sans doute également sur **des initiatives d'ordre national**, par exemple sous l'égide de l'ONEMA et en partenariat avec des organismes de recherche, avant de pouvoir donner lieu à des initiatives à l'échelle des bassins Rhône Méditerranée et Corse.

III.P. Levier 16 : Sensibilisation / Formation des acteurs en charge des politiques connexes

Problématique et descriptif

Le maintien de politiques locales pérennes de préservation des zones humides passe par l'intégration de celles-ci dans les politiques agricoles, d'aménagement du territoire et d'urbanisme. Un préalable à la prise en compte des zones humides dans ces politiques est la sensibilisation des acteurs en charge de ces politiques à la question des zones humides. Il est donc indispensable d'informer et de former ces acteurs à la problématique des zones humides.

Partenariat

L'information peut se faire dans le cadre des journées thématiques d'échanges d'expériences (cf. capitalisation et valorisation des acquis existants), auxquelles seraient invités un large panel d'acteurs, y compris hors du champ strict des zones humides, sans doute à une échelle régionale. La formation peut être conduite par les services de l'Etat, éventuellement avec l'appui de l'Agence et de structures type CREN.

¹⁸ Etablissement Public d'Aménagement et de Gestion des Eaux

III.Q. Levier 17 : Développement de projets pilotes intégrant projets ZH et politiques connexes

Problématique et descriptif

En lien avec le levier d'action précédent, l'intégration des zones humides dans les politiques agricoles, d'aménagement du territoire et d'urbanisme, peut nécessiter la valorisation de projets exemplaires, qui serviraient de référence aux différents acteurs des politiques connexes.

Pour cela, il faut développer des projets pilotes dans lesquels les zones humides sont intégrées à la réflexion comme élément à part entière de l'aménagement du territoire.

Partenariat

Une réflexion sur des projets pilotes d'intégration des zones humides aux politiques d'aménagement du territoire peut-être menée dans le cadre de l'élaboration de SCOT et de PLU avec les collectivités et administrations concernées.

III.R. Synthèse

Les leviers décrits dans les paragraphes précédents sont repris ici sous forme de tableau synthétique pour en rappeler les grands principes, les partenariats à mobiliser et le terme de leur mise en œuvre.

Mobilisation des acteurs locaux et des territoires		
Leviers	Points clefs	Echelle et terme partenariats
L1 : Communication et sensibilisation élus et grand public	o Des messages mettant en exergue les différentes fonctionnalités et utilités des zones humides, notamment autour d'une valorisation en réseau de la journée mondiale des ZH.	Echelle régionale (Agence, Régions, Départements et services Etat) avec synergies avec initiatives locales et soutien Agence bassin.
L3 : Renforcement des synergies avec les démarches de gestion de l'eau et de milieux aquatiques à l'échelle des BV	o Sensibilisation des chargés de mission BV. o Création de liens entre SAGES et outils loi DTR o Mise en œuvre d'une conditionnalité ZH dans le cadre des contrats de BV relative à la réalisation de schémas stratégiques locaux de vocation de ZH et/ou d'actions et d'objectifs quantifiés de protection.	Echelle régionale (partenaires techniques et financiers des démarches). A démarrer sur le court terme et à renforcer sur le moyen terme lien avec priorisation BV (L4).
L4 : Hiérarchisation et priorisation des BV à mobiliser en fonction d'enjeux ZH	o Facteur de cohésion des partenaires techniques et financiers. o Approche nécessaire pour passer d'une approche « opportuniste » à une stratégie lisible et mobilisatrice. o Recherche et négociation de critères pertinents avec appui siège Agence.	Echelle régionale (Agence, Régions, départements et services Etat) + siège Agence. Court terme.

Production et valorisation de connaissance pour l'action		
Leviers	Points clefs	Echelle et terme partenariats
L2 : Etudes et suivis scientifiques relatifs aux fonctionnalités et utilités des ZH	o Impulsion de programmes de recherche orientés notamment sur les fonctions hydrologiques des ZH (inondations, ressources en eau, adaptation au changement climatique,...). o Impulsion de programmes en lien avec L14 et L15.	Echelle nationale en lien étroit avec Agence à l'échelle bassin (veille, partenariat,...) Moyen et long terme.
L14 : Identification de modes innovants de valorisation des ZH et des activités associées	o Recherche-développement, expérimentation et retour d'expériences sur les activités économiques susceptibles de contribuer à la pérennité de la gestion des ZH.	Partenariat national de recherche intégrant relations avec l'Agence. Moyen et long terme.
L15 : Identification de nouveaux modes de financement (public/privé)	o Investigations socio-économiques sur les ZH et leur gestion (valeur des fonctions, coûts de gestion), les structures et ressources publiques (EPAGE,...) et privées (fondations, partenariat public/privé type SCIC) mobilisables.	Partenariat national de recherche intégrant relations avec l'Agence. Moyen et long terme.
L6 : Capitalisation et valorisation des acquis de l'expérience	o Double valorisation d'expériences réussies à destination des porteurs de projets locaux : méthode pour les techniciens et sensibilisation pour les élus. o Définition d'entrées méthodologiques prioritaires (cf. L10, 12 et 13 notamment) o Valorisation (journées thématiques, supports méthodologiques, initiatives inter-réseaux gestionnaire et partenaires techniques et financiers, réseaux de soutien (L7)).	Echelle bassin (repérage et capitalisation) et régionale (repérage et valorisation), associant les réseaux de gestionnaires existants. Court ou moyen terme suivant les régions.
L17 : Développement de projets pilotes ZH et politiques connexes	o Soutien à des projets pilotes locaux, intégrant ZH dans les politiques locales agricoles et d'aménagement (SCOT,...) et capitalisation méthodologique.	Echelle bassin associant acteurs locaux. Moyen terme.

Renforcement des capacités des partenaires techniques et financiers des projets		
Leviers	Points clefs	Echelle et terme partenariats
L4 : Renforcement des compétences des acteurs extra-locaux	o Développement des capacités de ces acteurs à émettre des points de vue cohérents et structurants à propos des initiatives locales. o Actions de formation communes en lien avec L8 et L7.	Echelle régionale (Agence, Régions, Départements et Etat). Court terme.
L16 : Sensibilisation et formation des acteurs en charge des politiques connexes	o Programme à destination des acteurs porteurs de politiques agricoles, de l'aménagement et de l'urbanisme (services de l'Etat, collectivités territoriales,...)	Echelle régionale (Agence, Régions, Départements et Etat). Court terme.
L8 : Promotion des outils réglementaires	o Information et formation des acteurs extra-locaux sur lois DTR (ZHIEP/ZSGE) et Grenelle (Trames verte et bleue)	Echelle régionale (Service de l'Etat)
L9 : Porter à connaissance des inventaires existants	o Mise en place d'une stratégie différenciée pour ne plus retarder la mise à disposition des inventaires départementaux par les services de l'Etat (porter à connaissance informatif, puis réglementaire et intégration RhoMéo)	Echelle régionale (Services de l'Etat et Départements). Court et moyen terme.

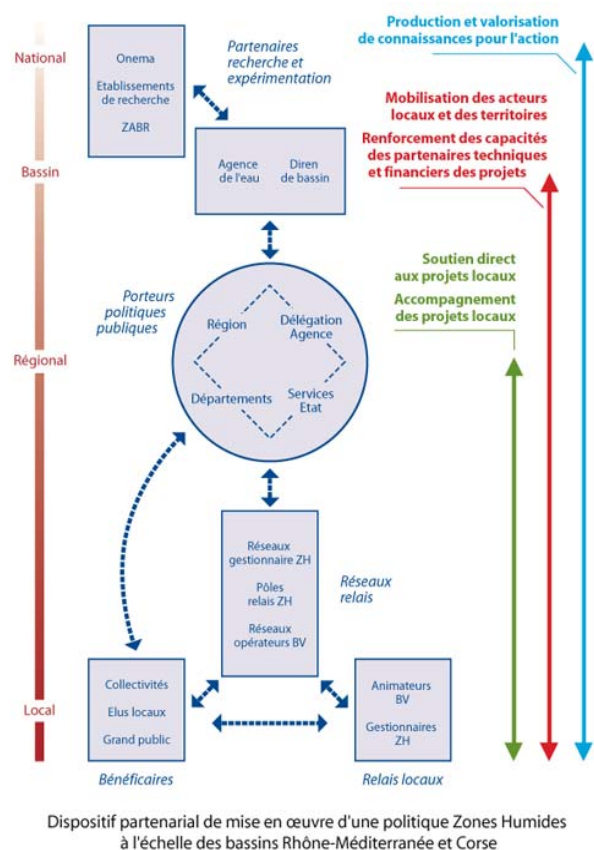
Soutien direct aux projets locaux		
Leviers	Points clefs	Echelle et terme partenariats
L11 : Soutien à l'animation au sein des collectivités locales	o Maintien d'aides à l'animation des projets locaux ZH en lien notamment avec les structures de BV.	Echelle régionale (Agence, Régions, départements et Etat). Court terme.
L10 : Soutien à la mise en place de schémas stratégiques locaux de vocation des ZH	o Création et promotion d'un outil local de définition des niveaux et modes de protection/gestion des ZH, de planification des interventions et de concertation.	Echelle bassin (capitalisation/conception) et régionale (promotion). Court à Moyen terme.
L12 : Soutien à la définition et la mise en place de plans de gestion simplifiés	o Adaptation des outils de gestion naturalistes en faveur d'une approche plus multifonctionnelle et d'une appropriation facilitée par des acteurs généralistes.	Echelle bassin (conception) et régionale (promotion). Court à moyen terme.
L13 : Soutien ciblé à l'acquisition foncière	o Création de critères de priorisation de l'acquisition foncière. o Structuration de partenariats avec opérateurs fonciers (SAFER, EPF,...)	Echelle régionale (Agence, Régions, départements et Etat) avec soutien siège Agence. Court et moyen terme.

Accompagnement des projets locaux		
Leviers	Points clefs	Echelle et terme partenariats
L 7 : Création et structuration de réseaux de soutien aux porteurs de projet locaux (conseil, AMO,...)	o Réponse aux besoins d'appui des porteurs de projet locaux (conseil, AMO) en lien avec capitalisation des acquis (L6) o Réseaux reposant notamment sur les gestionnaires et les pôles ressources existants (Conservatoires, Pôles relais,...)	Echelle régionale (Agence, Régions, départements et Etat) et réseaux gestionnaires. Court ou moyen terme suivant les régions.

IV. Priorités stratégiques de l'Agence

S'inscrire dans la mise en œuvre de cette politique partenariale exige de la part de l'Agence de se donner différentes priorités stratégiques renvoyant à la fois à **l'adaptation de son organisation interne** et à **la prise en compte de facteurs externes pouvant soutenir cet investissement** :

- Bien que ce dispositif s'appuie sur différentes échelles d'intervention, **la prédominance d'une « scène partenariale » régionale**, associant Régions, Départements, services de l'Etat et acteurs de l'environnement met en exergue le rôle déterminant des délégations de l'Agence dans la définition et la mise en œuvre de priorités collectives d'intervention. Il importe donc de **confirmer l'existence de compétences dédiées au sein de chacune de ses délégations**, en charge de ces partenariats et du soutien aux chargés d'interventions généralistes.
- **Le niveau siège** trouve pour sa part sa place dans **l'appui à la définition d'orientations, la coordination partenariale du volet acquisition et capitalisation de connaissances et de méthodes**, en lien notamment avec l'échelle nationale et la mise en cohérence d'une communication, reposant sur une forte synergie avec des initiatives locales. Ces missions reposent sur **l'existence de compétences dédiées au niveau des deux directions concernées (DPP, DIAB)**, qui apporteront également leur soutien aux compétences portées par les délégations.
- **La clef de l'initiation d'une politique partenariale** consiste pour sa part très certainement dans **l'activation rapide du levier relatif à la hiérarchisation et la priorisation des territoires** et des bassins versants en fonction de la prégnance des enjeux relatifs aux zones humides. Elle exige **un travail préalable de critérisation**, associé à la valorisation de l'expertise présente au sein des délégations de l'Agence et chez l'ensemble des partenaires d'ores et déjà impliqués dans cette dynamique (partenaires techniques et financiers, réseaux de gestionnaires). Sans préjuger de ces critères, ceux-ci renverront sans doute à la qualité des fonctionnalités des zones humides à préserver, ainsi qu'aux pressions et menaces qu'elles subissent, avec à la clef la définition de différentes priorités d'intervention, pouvant aller de mesures actives pour les espaces à enjeux forts (acquisition, restauration, gestion) à la mise en œuvre d'un principe de non dégradation sur des espaces bénéficiant d'une gestion jugée satisfaisante (préservation et protection au titre du code de l'environnement ou de l'urbanisme).
- **De façon plus conjoncturelle**, l'enjeu est sans doute de saisir **des opportunités relevant notamment de l'évolution actuelle du contexte réglementaire**, résultant notamment du Grenelle de l'environnement. En concordance avec certains membres du comité de pilotage de l'évaluation, **la montée en puissance de politiques relatives aux trames verte et bleue** apparaît comme une occasion de placer la problématique zones humides au cœur des dynamiques actuelles d'aménagement du territoire, en lien notamment avec la **« Grenellisation » des SCOT**, qui devrait être initiée prochainement. En revanche, **les évolutions à venir des compétences des collectivités territoriales et celle de la politique agricole** commune posent davantage de questions sur leurs conséquences pour les zones humides et exigent le maintien d'une capacité de veille au sein de l'Agence et chez ses partenaires.



Annexes

I. Bibliographie

- Rapport d'activité 2005 de l'AERM&C : <http://www.eaurmc.fr/documentation/files/rapac2005-1.pdf> <http://www.eaurmc.fr/documentation/files/rapac2005-2.pdf>
- Bilan du 8^{ème} programme 2003-2006 : <http://www.eaurmc.fr/documentation/files/bilan8.pdf>
- Note technique 4, « les priorités du bassin » : <http://sierm.eaurmc.fr/sdage/documents/note-tech-4.pdf>
- Note technique 5, « politique d'inventaires : objectifs et méthodologie » : <http://sierm.eaurmc.fr/sdage/documents/note-tech-5.pdf>
- Guide technique 5, « fonctionnement des zones humides : 1^{ère} synthèse des indicateurs pertinents » : <http://sierm.eaurmc.fr/sdage/documents/guide-technique-sdage-5.pdf>
- Guide technique 6, « boîte à outils d'inventaire fascicule 1 : du tronc commun à la cartographie » : <http://sierm.eaurmc.fr/sdage/documents/guide-technique-sdage-6.pdf>
- Agir pour les zones humides en Rhône-Méditerranée-Corse, 1999 : <http://www.eaurmc.fr/documentation/files/agir-z-h.pdf>
- Charte pour les zones humides en RMC : <http://www.eaurmc.fr/documentation/files/charte-z-h.pdf>
- Rapport de l'inspection générale de l'environnement (IGE) sur les pôles relais.

II. Personnes rencontrées

II.A. Entretiens préalables

ARMAND Jean-Claude – Conservatoire du littoral Montpellier
 BAUCHET Zoé - DIREN Languedoc Roussillon
 BOSC-BOSSUT Nadine - Chargée d'études, Délégation de Montpellier
 MARQUIE Magali - Chargée d'études, Délégation de Marseille
 BRUNEEL Christian - Parc naturel régional du Haut-Jura – Directeur Adjoint et animateur du Contrat de rivière Bienne
 CLARY Thierry - DDAF 38
 COQUILLART Hervé - CREN Rhône Alpes
 PARENT Eric - Chargé de la politique de bassin sur les zones humides et espèces - DPP
 PERIER Régis - Chambre d'agriculture Ardèche
 REGAD Jacques - DIREN Languedoc Roussillon
 SIMONOT Jean-Louis - chef de service de l'unité planification
 THEVENOT Anne - Conseil Général 83
 CLABAULT Alain – Conseil Régional Rhône-Alpes - Direction de l'environnement et de l'énergie – chef du service gestion des milieux naturels et aquatiques, prévention des risques
 CARRIO Jean-Luc – DIREN Rhône-Alpes – Service Nature-Eau-Paysage – Directeur de la section Nature

II.B. Etudes de cas

ADELLE (président) - ASA de Livière
 ADRIEN Karine - Région Rhône-Alpes
 ARMAND - CELRL
 BAYON Jean-Guy – Conseil Général Isère
 BONHOURE – Commune de Port la Nouvelle (maire)
 BOURGOIN Virginie - Conservatoire Patrimoine naturel de Savoie

BOUSQUET Christine - Entente Interdépartementale de Démoustication
 BROCHIER Cédric - Agence de l'eau RMC
 CARTERON Michel - DIREN FC
 CATARD Antoine - Conservatoire des Espaces de Provence
 CERRUTI Patrice - SAGE Biguglia
 CHABAUD Jacques - SMMAR (syndicat mixte des milieux aquatiques et rivières)
 CHIREZ Virginie - Assemblée du Pays Tarentaise Vanoise porteur du projet de contrat de BV
 CINIER David - Syndicat mixte d'aménagement du Bassin de la Bourbre
 CLABAUD Alain - Région Rhône Alpes
 COMPAGNE Agnès - Région Franche Comté
 CORREAR Gilbert - Mairie de Chichilianne
 COURTOIS Lionel - Syndicat d'Aménagement du Trièves
 CRASSOUS Claire - Région Rhône-Alpes
 CYROT Laurent - MISE 38
 DAHER Maria - chargée de mission environnement Commune de Saint Martin de Belleville
 DE BETANCOURT - Communauté d'agglomération du Bassin de Thau
 DE YPARRAGUIRE Nathalie - Conseil Général Isère
 DEBARD Jérémie - CC du Pays de Gex
 DEGENNE Grégory - Comurhex
 DELAHAYE Thierry - Parc national de Vanoise
 DEMOULIN Sylvie - Chambre d'agriculture 38
 DEPLATS Christian - CELRL PACA
 DEVIDAL Fabien - EPTB Saône-Doubs - Contrat de Vallée Rhône-Alpes
 ERRECADE Laurence - Agence de l'eau RMC
 EYMERI Gaël - PNR Camargue
 FOGLARD Hélène - FRAPNA Isère
 FONTAINE Régis - EPTB Saône-Doubs - études piscicoles
 GALLIEN Elisabeth - Syndicat mixte d'aménagement du Bassin de la Bourbre
 GIRANDIER Bruno - CC du Pays de Gex
 GROSSI Jean-Luc - AVENIR
 HALLIEZ Michel - Région Franche Comté
 HOUSSARD Claudie - CEN Languedoc-Roussillon
 IMBERT Gilles - Conseil général Savoie
 JALINOUX Renaud - CISALB
 LEMEE Marie Laure - Conseil général de Haute Corse
 LOSS Nicolas - Agence de l'eau RMC
 MAGNON Geneviève - CC Plateau de Frasne et Val du Drugeon
 MANIERE Didier - Conseil Général de Saône et Loire
 MESLIN Sébastien - Conseil général Doubs
 MIQUET André - Conservatoire Patrimoine naturel de Savoie
 MONIN - Mairie de Saint Laurent du Pont
 MOUROT David - Ville de Besançon dir. Eau
 PASQUALI François - Conseil général de Haute Corse
 PICOT Juliette - Syndicat Mixte des Etangs Littoraux
 PIGEOT Céline - Agence de l'eau RMC
 PORTERET Vincent - Agence de l'eau RMC
 RECCHIA Elodie - DIREN FC
 RIBOT Murielle - Région Languedoc Roussillon
 SALMON François - CREN Rhône-Alpes
 SIMONNIN Marylène - Syndicat mixte du marais de Saône
 SORBIER Cécile - PNR de la Narbonnaise en Méditerranée
 STRA Christelle - Conseil général de Haute Corse
 TERRAZ Luc - DIREN FC
 TERREL Nicolas - EPTB Saône-Doubs - coordinateur Natura 2000, Contrat de rivière Grosne
 THEVENOT Anne - Conseil Général du Var
 THILL Anne - CREN Rhône-Alpes
 THORNTON Christopher - FRAPNA
 TRARIEUX Emmanuel - EPTB Saône-Doubs - Contrat de Vallée de Bourgogne
 TRIADOU Laurent - SMDA (syndicat mixte delta de l'Aude)
 VALENTINI Georges - Conseil général de Haute Corse
 VERDIER Florence - CELRL
 VERRIER Christophe - Syndicat mixte du marais de Saône
 ZAPATA Gérard - Maison de la Nature Lattes

II.C. Groupes Focus

Groupe Focus Ecoute Montpellier - 5 Mars 2009

ARMAND Jean-Claude - Conservatoire du Littoral
 BONAFOUX Alain - Président SIEL
 BOTREL Isabelle - SAFER LR
 BOUSQUET Christine - EID Méditerranée

BREMOND Julie - CG34 Direction Eau et Milieux Aquatiques
 CAZIN Franck – Syndicat Mixte Basse Vallée de l'Aude
 DE COUSSENGUES Guillaume - Chambre d'Agriculture Gard
 GRESSOT Cyril - Conseil Général du Gard
 GUIBERT Marie - DIREN LR
 HOUSSARD Claudie - Conservatoire des Espaces Naturels LR
 IMMEDIATO Frédéric - Agence de l'Eau
 MATRAT Michel - Groupe Salins
 MOLLE Jean-Pierre - Prud'homme pêcheurs et ASPRI
 RIPPET Laurent - SMV Orb et Libron
 SANCHIS Céline - Syndicat RIVAGE (Salse-Leucate)
 SEGALIN Antoine - PNR des Pyrénées Catalane
 ZAPATA Gérard - Mairie de Lattes

Groupe Focus Ecoute Lyon - 3 Avril 2009

ARNAUD Marie Thérèse - Chambre d'agriculture PACA
 BALMAIN Céline - AVENIR
 BARTHELON Claude - ONF Rhône Alpes
 BIGUE Julien - Rivière Rhône-Alpes
 BOUNIOL Julien - FRAPNA Rhône
 CARRIO Jean-Luc - DIREN Rhône-Alpes
 CHAPELLE Mickaël – Fédération Départementale de Pêche de l'Ardèche
 CLAUDET-BOURGEOIS Stéphane - EPTB Saône et Doubs
 COQUILLART Hervé - CREN
 DE LA BROSSE Marta - DDAF du Rhône
 DEVIDAL Fabien - EPTB Saône et Doubs
 DURU Stéphane - Conseil Général du Rhône
 GORIEU François - DDAF Service eau environnement forêt MISE
 JOLY Bertrand - PNR Vercors – Contrat de rivière
 LE BRET Véronique - CORA Faune Sauvage
 MARTIN Estelle - Conseil Général du Rhône
 PERRIER Gilbert - Vice président de la fédé de chasse de la Drôme
 PROST Sylvia - Conseil Général du Rhône

Groupe Focus Ecoute Marseille - 6 Avril 2009

ARNAUD Olivier - Maison Régionale de l'Eau
 BLETTERIE Xavier - PNR Queyras
 BOUTIN Jean - CEEP
 BRASSART Anne – Grans Port Maritime de Marseille - SADD
 CARONE Florence - PNR Verdon
 CONAN Sébastien - Fédération de Pêche et Protection des Milieux Aquatiques Bouches-du-Rhône
 DE RACHIN Gaël - SAFER PACA
 DERRIEN Marcel - PN Mercantour
 GONDA Romaric - DDAF Bouches-du-Rhône
 LACAS Jean Guillaume - DIREN PACA
 MARCHE Stéphane - PNR Camargue
 MAUCLERT Virginie - Pôle Relais Lagune
 PNR Alpilles
 THEVENOT Anne – Conseil général du Var - Direction environnement – service rivière

Groupe Focus Ecoute Besançon - 7 Avril 2009

AUFFRET Anthony - ONF Franche-Comté
 CATTEAU Jérémie – Conseil Général du Jura
 DE LACOTTE Antoine - Syndicat mixte Loue
 DUBOIS Mallorie - SAGE Haut Doubs Haute Loue
 DUCELIER Géraldine - Chambre d'Agriculture Côte d'or
 FONTAINE Régis - EPTB Saône Doubs
 FUMEY Cédric - Fédération des chasseurs Jura
 GALLEIN Elisabeth- Conseil Général du Jura
 GARELON Romain - CREN Bourgogne
 GIRAUD Philippe - EPTB Saône Doubs
 IPPONICH Aurore – Agence de l'Eau
 LAMBERGER Stéphane - Fédération des chasseurs Jura
 LANIER Edouard - Syndicat BV Vouge
 MARSILLE Christine - DDAF Saône et Loire
 MULLER Francis - Pôle relais tourbières
 PEREIRA Vincent - ONF Franche-Comté
 SIMON Vanessa - SAFER Franche-Comté
 TISSOT Bruno - RNN Lac de Ramoray
 VEPEULE Pauline - SAGE Haut Doubs Haute Loue

Groupe Focus Ecoute Corte - 15 Avril 2009

ALBERTINI Camille - ONEMA Corse

BELZ Patrice - Conservatoire du Littoral
 DI ROSA Jean Michel - Conseil Général 2a
 LE VIOL Gwenaëlle - Office de l'Environnement de la Corse
 MARCHETTI Stéphanie – Conseil Général 2b
 MURACCIOLE Michel - Conservatoire du Littoral
 PIETRERA Céline - CPIE Corte
 ROUSSEL Pierre - DDEA 2b

Groupe Focus Prospective – Besançon – 08/09/09

DURY Bertrand – Chambre d'agriculture Saône et Loire
 DEWEVER Stéphanie - Agence de l'eau RM&C
 SIMON Vanessa – SAFER Franche-Comté
 REVEL Frédéric – DIREN Bourgogne
 PARACHOUT Marie – Syndicat mixte de la Loue
 GUILLAUME Cédric – Franche-Comté Nature Environnement - Commission de Protection des Eaux de Franche-Comté
 MARSILLE Christine – DDAF Saône et Loire – MISE
 COLLIN Pascal : CREN Franche-Comté
 LAMBERGER Stéphanie – Fédération départementale des chasseurs du Jura
 VAN LIERDE Nadège – PNR Ballons des Vosges
 LEFRANCQ Antoine – Syndicat de bassin versant de la Vouge

Groupe Focus Prospective – Lyon – 09/09/09

BALMAIN Céline – AVENIR
 BARTHELON Claude – ONF Rhône-Alpes
 CHAVEROT Nicolas – Conseil Général du Rhône – Assistance technique Eau
 CINIER David – SMAB Bourbre
 CLAUDET-BOURGEOIS Stéphanie – EPTB Saône et Doubs
 CORDIER Bénédicte – Syndicat mixte d'aménagement de la Bourbre – SAGE Bourbre
 DALL'OSTO Christophe - Conseil général de Savoie – Direction environnement et paysage
 DANANCHER Delphine – CREN Rhône-Alpes
 DESLANDES Philippe – Conservatoire du littoral – délégation Lacs
 DEVIDAL Fabien – EPTB Saône et Doubs
 DUPRAZ Jérôme – Conseil général de Savoie
 GUERUET Xavier – DDEA Ardèche
 GUIMARAES Nelly – DDEA Loire police de l'eau
 HUBERT Francis – Conseil général de l'Ardèche
 LE BRET Véronique – CORA Faune sauvage
 MARTIN Thomas – ASTERS
 PORTERET Jérôme - CPNS
 RIQUET Sandra – Chambre d'agriculture de l'Isère
 RIVIERE Daniel - Agence de l'eau RM&C
 ROGGMAN Audrey – FRAPNA région
 VERNE Bernard – DDAF de l'Ain – SPGE
 VINATIER Jean-Marie – Chambre régionale d'Agriculture – Rhône-Alpes
 YOUSOUFIAN Raphaël - Conseil Général du Rhône – Bureau de l'Eau, Assistance technique

Groupe Focus Prospective – Marseille – 10/09/09

ABDULMAK Sylvain – Conservatoire Botanique National Alpin
 BRASSART Anne – Grand Port Maritime de Marseille – SADD-PGEN
 ERRECADE Laurence - Agence de l'eau RM&C
 GRANIER Myriam – Conservatoire du Littoral PACA
 JALBERT Jean – Tour du Valat
 LEFEURE Max – SAFER PACA
 MARCHE Stéphanie – PNR de Camargue
 MURACCIOLE Michel – Conservatoire du littoral Corse
 PIETRERA Céline – CPIE Corte Centre Corse
 PIRASTRU Jean-Michel – PNR Alpilles
 ROSSI Matthieu – Conseil général des Bouches-du-Rhône – Direction environnement

Groupe Focus Prospective – Montpellier – 11/09/09

ARMAND Jean-Claude – Conservatoire du Littoral
 BOSC Nadine – Agence de l'eau RM&C
 BOTREL Isabelle – SAFER Languedoc Roussillon
 BREMOND Julie – Conseil général de l'Hérault
 CAZIN Franck – Syndicat mixte Basse Vallée de l'Aude
 FABREGA Hélène – Syndicat mixte des étangs littoraux (SIEL)
 FONBONNE Laurence – RIVAGE Salses-Leucate
 GALLAIS Régis – ONCFS
 GRAILLE Chantal – Agence de l'eau RM&C
 HOUSSARD Claudie – CEN-LR
 LAFAYE de MICHAUD Flore – DIREN Languedoc Roussillon
 MUNDLER Cécile – Syndicat mixte de la Camargue gardoise
 PICOT Juliette - Syndicat mixte des étangs littoraux (SIEL)

III. Mandat de l'évaluation

CONSEIL D'ADMINISTRATION DE L'AGENCE DE L'EAU

RHONE MEDITERRANEE ET CORSE

REUNION DE LA COMMISSION DU PROGRAMME DU 17 OCTOBRE 2007

POINT IV : MANDAT POUR DEUX ETUDES D'EVALUATION DE LA POLITIQUE DE L'AGENCE :

- 1 / LA QUALITE DES RESEAUX D'ASSAINISSEMENT ;**
- 2 / LA POLITIQUE EN FAVEUR DES ZONES HUMIDES.**

Conformément au rôle qui lui a été confié par le Conseil d'Administration lors de sa séance du 29 mars 2007, il est convenu que la Commission du Programme valide les mandats définissant les objectifs poursuivis par les études d'évaluation.

Lors de la réunion du 31 mai 2007, la Commission a validé le principe d'engager deux études d'évaluation de la politique d'intervention de l'Agence relatives à :

- la politique d'amélioration de la qualité des réseaux d'assainissement,
- la politique en faveur des zones humides.

A ce titre, les projets de mandats correspondants aux études précitées sont joints ci après pour approbation. (...)

2/ MANDAT POUR L'EVALUATION DE LA POLITIQUE EN FAVEUR DES ZONES HUMIDES

Dans le cadre de l'évaluation de ses politiques d'interventions sectorielles, l'Agence de l'eau se propose d'engager une étude destinée à lui permettre d'évaluer l'efficacité, la pertinence et la cohérence de sa politique en faveur des zones humides, ainsi que ses perspectives d'avenir.

Contexte

Les zones humides du bassin représentent un patrimoine diversifié qui couvrirait 700 000 hectares il y a une dizaine d'années (source SDAGE, 1996), soit environ 5% de sa superficie. Au cours des vingt années précédentes et à l'échelon national, leur régression liée aux pressions anthropiques a été évaluée à 50% (rapport du préfet Bernard, 1995).

La politique en faveur des zones humides a fait suite à la reconnaissance de leurs fonctions et intérêts. Elle se décline dans la loi sur l'eau de 1992, qui fixe le principe d'une gestion équilibrée de la ressource en eau visant à « assurer la préservation des écosystèmes aquatiques, des sites et des zones humides » et dans le plan d'action pour les zones humides du Gouvernement de 1995, dont un axe fort est la reconquête des zones humides par la mise en place d'actions de restauration et de gestion. Aujourd'hui différentes lois (DTR, d'Orientation Agricole, LEMA) ainsi que la Directive Cadre sur l'Eau soulignent la nécessité de prendre en compte les zones humides dans chaque district hydrographique et de les améliorer, voire de les reconstituer.

Le SDAGE, approuvé en 1996 par le Préfet coordonnateur de bassin, définit comme objectif la préservation et la gestion des zones humides, ainsi que l'acquisition de 10% d'entre elles (cf. SDAGE vol.1, p 123). En 1997, la création de la commission technique zones humides ancre, par les missions d'inventaire et développement d'outils de gestion qui lui sont confiées, la volonté du Comité de Bassin d'inciter à l'intégration des zones humides dans les projets de gestion de l'eau et des territoires. En 2000, la « charte pour les zones humides en Rhône Méditerranée Corse » est adoptée.

Les programmes successifs mis en œuvre par l'agence de l'eau Rhône-Méditerranée et Corse ont contribué à des degrés divers au maintien ou à la reconquête de zones humides fonctionnelles ou d'intérêt patrimonial. En dehors du succès évident de la démarche d'identification des zones humides poursuivie au huitième programme, avec la réalisation des inventaires départementaux à 93% fin 2006, les efforts financiers consentis dans un objectif directement liés à l'état ou au fonctionnement des zones humides semblent souvent être restés limités au cadre des interventions sur les milieux naturels. Quel bilan peut-on en tirer ?

L'impact sur l'état et le fonctionnement des zones humides des interventions relevant des autres domaines sectoriels, notamment l'assainissement ou l'agriculture est difficile à appréhender et des objectifs contradictoires ne sont pas exclus, qu'il conviendrait d'identifier.

Les outils mis en place pour le neuvième programme sont maintenant connus. Une caractéristique importante en est l'approche par objectif et l'un des objectifs phares poursuivis est de préserver ou de restaurer 10 000 hectares de zones humides. La question de l'adéquation entre les outils et les objectifs doit se poser.

De manière synthétique, l'intervention en faveur des zones humides fait généralement l'objet d'un large consensus, mais trouve difficilement les moyens correspondants à sa mise en œuvre et la pertinence des outils utilisés, ainsi que leur cohérence d'ensemble méritent d'être évaluées pour vérifier leur adaptation et leur efficacité.

Le choix du sujet d'évaluation « politique en faveur des zones humides » se justifie en particulier par les constats préalables suivants :

- l'étude pourrait donner des éléments de réponse pour infléchir les orientations adoptées pour le neuvième programme d'intervention (2007-2012) lors de sa révision, par exemple sur les mesures agri-environnementales,
- la mesure de la pertinence et de l'efficacité d'outils qui font souvent débat, comme par exemple l'acquisition foncière de milieux remarquables, l'entretien courant de zones humides, l'éco-conditionnalité des aides à leur conservation sont de nature à permettre de cibler les interventions les plus adaptées aux objectifs visés.

L'objectif de l'étude d'évaluation peut s'exprimer comme suit :

- d'une part, de manière rétrospective, établir une typologie des actions financées en faveur des zones humides, leur importance relative et leur impact,
- d'autre part, de manière prospective, identifier les outils les plus efficaces pour préserver ou restaurer les zones humides et proposer les conditions de leur mise en œuvre.

Les questions évaluatives¹⁹ auxquelles il est demandé de répondre sont :

¹⁹ Ces questions seront précisées dans le cahier des charges de l'étude.

1. Dans quelle mesure la politique d'ensemble de l'agence de l'eau sur les milieux aquatiques remarquables a-t-elle permis de modifier de façon durable l'image de ces milieux et les pratiques des acteurs (notamment des collectivités, structures de gestion et riverains) ? En quoi l'action de l'Agence a-t-elle influé sur les politiques locales (économiques, tourisme, aménagement ...) en terme de valorisation et d'usage des milieux concernés ?
2. Quelles sont les critères et conditions particulières (modes opératoires, contexte, acteurs...) où l'acquisition foncière se révèle être un outil pertinent et efficace pour préserver un milieu aquatique remarquable ?
3. Dans quelle mesure le soutien financier aux structures de gestion des milieux remarquables permet-il un maintien de politiques locales pérennes de préservation et de valorisation de ces milieux après la fin du soutien de l'Agence ?
4. Quelles sont les démarches pertinentes conduites en dehors du bassin Rhône-Méditerranée et celui de Corse poursuivant des objectifs similaires de préservation et de valorisation de milieux remarquables ? Quels sont les outils, acteurs et sources de financement autres mobilisés ? Quels sont les outils, acteurs et sources de financement autres mobilisables aujourd'hui ?
5. En quoi les interventions de l'Agence, actuelles et proposées, sont-elles en synergie ou en contradiction avec les actions contractuelles ou les politiques conduites, à l'échelle d'un territoire, par d'autres acteurs du domaine de l'eau ou pas (Union européenne, Etat, collectivités locales et territoriales, organisations professionnelles agricoles) vis-à-vis des milieux remarquables ? Dans quelle mesure l'Agence intervient-elle de manière cohérente avec ses autres interventions (assainissement, bassins de stockage...) en garantissant une préservation ou un regain de zones humides par un effet induit de ses autres interventions ?

En terme de calendrier, il est prévu d'engager l'étude d'évaluation fin 2007, pour un rendu à la fin de l'année 2008. Les résultats de ces travaux seront présentés par le Comité de pilotage en Commission du Programme du Conseil d'Administration de l'Agence.

Le **Comité de Pilotage** assurera le suivi de l'évaluation. Il sera présidé par Jean-François CURCI, Délégué de SIAM et constitué de représentants de l'Agence (Siège et Délégations) et de représentants d'une structure de gestion, d'un Conseil Général, d'une DIREN, d'une DDAF, d'un élu, du tourisme vert et de la profession agricole. Le secrétariat technique de ce groupe sera assuré par le Président du Comité de Pilotage et la Direction des Interventions Sectorielles.

Mandat est donné au Comité de Pilotage pour conduire, au titre du programme 2007, l'évaluation de la politique de l'agence de l'eau Rhône Méditerranée et Corse en faveur des zones humides.

agence de l'eau rhône-méditerranée et corse

2-4, allée de Lodz 69363 LYON Cedex 07
Téléphone 04 72 71 26 00 Télécopie 04 72 71 26 01
www.eaurmc.fr

Direction de la Planification et de la Programmation

2-4, allée de Lodz 69363 LYON Cedex 07
Téléphone 04 72 71 26 51 Télécopie 04 72 71 26 03

Délégation régionale Rhône-Alpes

14, rue Jonas Salk 69363 LYON Cedex 07
Téléphone 04 72 76 19 00 Télécopie 04 72 76 19 10

Délégation régionale de Besançon

Le Cadran 34, rue de la Corvée 25000 BESANCON
Téléphone 03 81 25 23 50 Télécopie 03 81 25 23 51

Délégation régionale de Marseille

Immeuble le Noailles 62, La Canebière 13001 MARSEILLE
Téléphone 04 96 11 36 36 Télécopie 04 96 11 36 00

Délégation régionale de Montpellier

Le Mondial - 219, Rue le Titien CS59549 34961 MONTPELLIER Cedex 2
Téléphone 04 67 13 36 36 Télécopie 04 67 13 36 00

