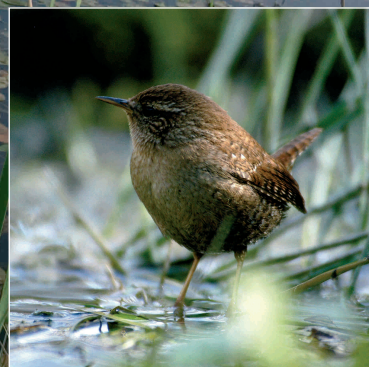


Evaluation des politiques d'intervention de l'Agence



Evaluation de la politique en faveur des zones humides

Synthèse
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>

*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

Synthèse

2010



Sommaire

La politique de l'Agence et son contexte	3
Éléments de cadrage de l'évaluation	4
Réponses aux questions évaluatives	5
Propositions et recommandations stratégiques	9

La politique de l'Agence et son contexte

En dépit d'une très forte régression des zones humides depuis 50 ans, les bassins Rhône-Méditerranée et Corse possédaient encore, dans les années 90, un effectif significatif de zones humides représentant une superficie totale d'environ 7 000 km² et environ 5% de sa superficie (source SDAGE, 1996). On y comptait notamment des zones humides de tête de bassin (tourbières), associées à des cours d'eau, des marais et étangs littoraux (lagunes méditerranéennes), ainsi que des bordures de lacs et d'étangs et des mares. Les principaux facteurs de régression ou de dégradation sont liés à la croissance de l'urbanisation et au drainage agricole.

A dater des années 90, le comité de bassin Rhône-Méditerranée et Corse s'est investi sur cette problématique, affirmant, un objectif de préservation et de gestion privilégiant les zones dites remarquables d'un point de vue écologique, dans le cadre du SDAGE (Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux) adopté en 1996. A cet effet, il se dotait :

- d'une commission technique zones humides (CTZH) en charge d'élaborer une politique opérationnelle ;
- d'une charte destinée à accompagner la démarche et à préciser la responsabilité de tous les acteurs concernés : collectivités, aménageurs, gestionnaires de l'espace, financeurs, services de l'Etat, agriculteurs.

Les 7ème et 8ème programmes d'intervention de l'agence de l'eau (1997-2002, 2003-2006) n'ont pour leur part pas affiché de mesures spécifiques à la préservation des zones humides ; ses interventions étant intégrées aux mesures relatives à la restauration et à la mise en valeur des milieux aquatiques (RMVMA). En revanche, son 9ème programme en cours (2007-2012) affiche un objectif de préservation et/ou restauration de 10 000 hectares de zones humides (soit 1,4% de leur proportion sur le bassin). Cette priorité est relayée par un dispositif d'aides spécifiques en faveur des zones humides les plus remarquables (lacs, retenues et plans d'eau, tourbières et étangs, marais côtiers), recouvrant notamment l'appui à leur acquisition, leur restauration et leur gestion/valorisation. En outre, l'agence soutient la réalisation d'inventaires et d'opérations de communication et les pôles relais nationaux zones humides présents sur son territoire (lagunes méditerranéennes et tourbières). Cette politique est également associée à d'autres thématiques d'intervention (milieux aquatiques, assainissement, eau de consommation, prévention des inondations), dans le cadre du SDAGE adopté en 1996, ainsi qu'au soutien aux contrats de rivière et aux schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE), supports potentiels de la mise en œuvre de ces projets.

Sur un plan temporel, la politique de l'agence est articulée autour de 2 périodes successives :

- une première période d'initiation (1997-2002), marquée par des initiatives très fortes et lisibles de l'agence en faveur de la sensibilisation et de la mobilisation des acteurs (promotion de la charte et organisation d'assises de bassin) et du renforcement de la connaissance portant sur les zones humides (inventaires départementaux ou thématiques). Cette période marque une grande réactivité par rapport à la dynamique nationale ;
- une seconde période de consolidation (2003-2009), plus discrète en terme d'affichage mais qui voit le développement significatif des aides aux projets locaux, tant en termes de montant financier que d'effectif d'initiatives aidées.

	7ème programme	8ème programme	9ème programme
Montant travaux aidés	668 k€	22 407 k€	44 965 k€
Montant subvention	150 k€	7 728 k€	10 208 k€
Nombre d'opérations aidées/an	2,5	65,5	67

Elle s'achève par une ambition de réactivation, en lien avec :

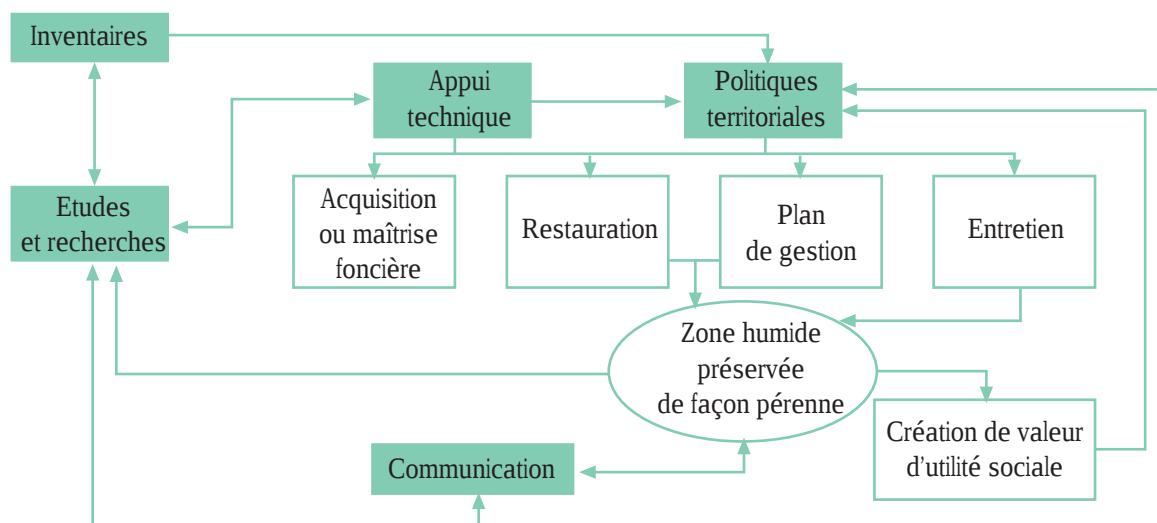
- la dynamique nationale associée aux dispositions de la loi du 23/02/2005 relative au développement des territoires ruraux (DTR) et aux lois Grenelle liées à l'environnement (Grenelle 1 et 2) ;
- à la réaffirmation de cette priorité au sein des nouveaux SDAGE des bassins Rhône Méditerranée et Corse ;
- l'absence d'inversion significative de la tendance générale de disparition des zones humides.

Enfin, il importe de noter qu'en dépit d'un affichage important, cette politique n'a consommé, au cours du 8ème programme, qu'une part négligeable du budget d'aides (0,6%), à mettre par exemple en regard avec les politiques historiques en faveur de l'assainissement domestique (58%) ou de l'eau potable (14%).

Eléments de cadrage de l'évaluation

L'évaluation concerne l'action de l'agence de l'eau en faveur des zones humides remarquables depuis son 7ème programme jusqu'à son 9ème programme en cours à l'échelle de l'ensemble de son bassin d'intervention. Elle concerne également l'impact de la politique de l'agence sur les acteurs, décideurs ou bénéficiaires (élus, agriculteurs, citoyens, touristes,...), et ses effets sur les "relais" mobilisés par l'agence pour promouvoir sa politique (Conseils Généraux, structures locales de gestion, conservatoires, pôles relais). Son périmètre tient également compte des interactions avec les autres aides de l'agence et les autres interventions publiques (Europe, Etat, politiques territoriales des collectivités locales...), dans l'optique d'en appréhender sa cohérence interne et externe.

Pour évaluer cette politique, il est nécessaire d'en préciser la logique d'action et d'impact. L'impact recherché vise la restauration et la préservation pérenne des zones humides. Ci-dessous, les cartouches blancs concernent les actions conduites par les gestionnaires à l'échelle de sites précis. Les cartouches gris représentent des actions préalables ou d'accompagnement conduites à des échelles supérieures (bassin, régions, départements), mises en œuvre soit directement par l'agence (communication, études et recherche), soit par des organismes partenaires (Départements, Conservatoires, Pôles Relais,...) en lien plus ou moins étroit avec des gestionnaires locaux.



Cette politique implique également un nombre important d'acteurs, à différents titres et recouvrant des interventions systématiques (X) et des participations ou des interventions ponctuelles (O).

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

Cette évaluation était placée sous l'autorité d'un comité de pilotage, qui s'est réuni 3 fois. Elle s'est déroulée en 4 phases successives distinguant : (1) structuration et cadrage (entretiens avec les membres du comité de pilotage, examens des données et construction du référentiel) ; (2) observation reposant sur le traitement de données, la réalisation de 15 études de cas au

sein des bassins Rhône-Méditerranée et Corse et l'écoute de 4 groupes d'acteurs à l'échelle de chaque délégation de l'agence ; (3) analyse et retour d'expériences hors bassin ; (4) jugements et recommandations, associés à la consultation de 4 groupes d'acteurs à l'échelle de chaque délégation.

Réponses aux questions évaluatives

L'évaluation est structurée autour de 5 questions évaluatives correspondant précisément 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 (liées à l'économie, au tourisme, à l'aménagement ...) en terme de valorisation et d'usage des milieux concernés ?

Les différents échanges démontrent sans ambiguïté que l'image sociale des zones humides a significativement évolué sur la période étudiée, passant d'un statut de quasi-inexistence à celui d'une certaine reconnaissance. Ce constat reste cependant essentiellement limité aux zones les plus remarquables. En outre, cette évolution n'est pas forcément spécifique aux bassins Rhône-Méditerranée et Corse, témoignant également de la conjonction d'initiatives de promotion mises en œuvre à différentes échelles et d'un lien étroit avec l'accroissement général de la sensibilité aux questions environnementales.

Il semble cependant que l'investissement précurseur de l'agence dans le cadre de la promotion de la charte (2000) et de l'organisation d'assises zones humides (2002) a joué un rôle déterminant sur la mobilisation d'acteurs, aujourd'hui partenaires de la mise en œuvre de cette politique. On compte ainsi les différents conservatoires des espaces naturels, certaines associations environnementales et certains parcs naturels régionaux (portage/gestion de projets locaux, études, appui technique), les Départements (inventaires, partenariat sur les projets d'espace naturel sensible-ENS), les Régions, les services de l'Etat concernés (DIREN, DDAF, police de l'eau). Concernant les communes, leurs groupements et les syndicats de bassin versant, l'implication s'est avérée plus progressive et demeure relativement modeste (cf. tableau), témoignant davantage de démarches pionnières que de pratiques intégrées.

	7ème prog.	8ème prog.	9ème prog.
Collectivités Territoriales bénéficiaires d'aides de l'Agence	1	22	26
Nombre d'opérations aidées	2	54	28
Syndicats de rivière ou PNR bénéficiaires d'aides de l'agence	5	15	15
Nombre d'opérations aidées	7	67	39

Au-delà de ces initiatives portées par l'agence, le soutien apporté à 52 actions relevant de la communication, sensibilisation et valorisation, pour un montant moyen de subvention de 16 000 euros, a contribué à une communication plus diffuse et plus concrète, liée étroitement à l'impératif de valorisation des sites préservés et privilégiant notamment les publics scolaires et les usagers touristiques. Même s'il n'est pas quantifiable, l'impact de cette communication et de la meilleure connaissance des zones humides se répercute sur des évolutions de postures et de pratiques, avec pour témoins (1) le contrôle social actif, s'exerçant aujourd'hui sur la plupart des espaces les plus remarquables et garant de leur pérennité (lagunes méditerranéennes, tourbières de tête de bassin) et (2) la prise en compte émergente des zones humides dans le cadre de procédures territoriales de gestion de l'eau et des milieux aquatiques et dans les documents d'urbanisme ou les programmes d'aménagement.

Les attentes concernent actuellement un accroissement et une mise en réseau des initiatives locales de communication, doublées d'un ciblage prioritaire et conjugué sur les élus locaux et le grand public. Dans ce cadre, la priorité doit sans doute être donnée à une meilleure mise en valeur de l'ensemble des fonctionnalités de ces zones, sachant que l'accent initial mis sur les fonctionnalités écologiques pourrait s'avérer à terme contreproductif pour la préservation des zones humides plus banales (prairies humides, zones humides associées à des cours d'eau), aux dires des acteurs apportant un support technique aux collectivités territoriales.

Le jeu sur les politiques locales favorables à la valorisation des milieux concernés reste très variable, avec des initiatives structurantes sur certains territoires dont les zones humides constituent un patrimoine emblématique et contribuent à leur attractivité touristique notamment (lagunes méditerranéennes, zones de tourbières de montagne essentiellement, zones humides associées aux lacs alpins).

En revanche, cet effet levier est faible ou nul pour les territoires disposant de zones moins remarquables et/ou caractérisées par une forte pression de l'urbanisation ou la présence d'une agriculture intensive (zones humides intermédiaires), bien que certaines études de cas aient permis de constater l'émergence d'initiatives de planification globale de l'urbanisme, centrées sur la préservation des zones humides et généralement attachées à l'existence de démarches de bassin versant.

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 ?

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 maîtrise des usages sur ces espaces. Ainsi sur la période 2007-2008, les opérations d'acquisition représentent 7,5% du total des opérations pour 46% des subventions et un total de près de 4 900 ha. Cependant, ces interventions sont marquées par le poids du soutien accordé au Conservatoire du Littoral, représentant 1/3 des opérations et plus de 90% du montant des subventions accordées (lagunes et salins méditerranéens). Les autres bénéficiaires sont : les Départements au titre de leur politique ENS, certains conservatoires des espaces naturels, des communes et des communautés de communes qui rencontrent pour leur part des difficultés à mobiliser les 20% d'autofinancement.

Si l'agence est appréhendée comme un acteur déterminant du financement de ces acquisitions, avec des taux d'aide significatifs témoignant d'une politique volontariste, les acteurs tendent à considérer l'acquisition comme un outil de maîtrise parmi d'autres. Sa spécificité est d'offrir une protection forte et durable, avec pour limites :

- sa lourdeur et son coût de son maniement (animation, complexité juridique) ;
- ses effets haussiers sur le marché foncier ;
- la difficulté de parvenir à la maîtrise d'espaces cohérents du point de vue de la valorisation de leurs fonctionnalités.

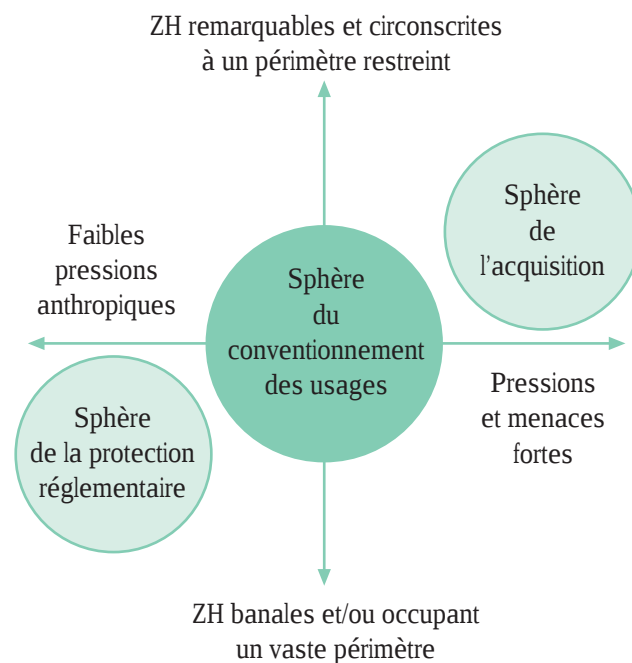
Les autres outils existants, ressortant notamment du conventionnement des usages avec les propriétaires, constituent ainsi des alternatives à ne pas négliger et que la plupart des gestionnaires locaux tendent à privilégier.

L'acquisition doit donc être privilégiée en fonction de 3 critères :

- la valeur des fonctions de 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 ;
- l'importance de la superficie de la zone humide.

Enfin, il ne paraît pas souhaitable que l'agence se lance dans une politique d'acquisition propre qui correspond à un métier à part entière, sachant également que son intervention pourrait être à l'origine de pratiques de spéculation foncière. Il est possible, pour l'agence :

- d'élargir l'éventail de ses partenariats notamment avec les SAFER, voire certains établissements publics fonciers (EPF) et l'ensemble des acteurs (collectivités territoriales, associations, fondations privées,...) ayant effectivement l'acquisition et la gestion de terrains parmi leurs compétences ou règles statutaires ;
- d'envisager d'assouplir ses modalités de financement, afin de se montrer plus réactive en soutien à des pratiques relevant souvent d'opportunités à saisir rapidement.



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 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, pour en assurer l'animation.

Sur la période étudiée, le budget animation, cofinancé par l'agence, correspond à près de 200 animateurs sur l'ensemble de la période, employés par des structures environnementales (Conservatoires et associations), bénéficiaires de 45% des financements de l'agence sur ce volet et assurant ce type de mission en propre ou pour le compte de collectivités territoriales. En revanche, les structures gestionnaires de bassins versants soutenues par l'agence et en position de porter une approche multifonctionnelle des zones humides sont restées plus en retrait, puisque sur plus d'une centaine de procédures contractuelles qu'elles portent généralement, seules une quinzaine ont mobilisé des aides dédiées aux zones humides. Et ce n'est que de façon récente que certaines de ces procédures affichent des objectifs quantifiés de protection. Quant aux communes ou communautés de communes, leur investissement demeure marginal, avec seulement 12% des subventions allouées, en raison notamment de leur manque de moyens humains, techniques, administratifs ou financiers pour porter et coordonner cette gestion, associé à un déficit de volonté politique de leurs élus.

L'atteinte des limites de capacité de gestion des structures environnementales et l'ambition d'une plus grande diffusion des projets de préservation et de gestion posent aujourd'hui la question d'un relais et d'un investissement plus affirmés des collectivités territoriales, tout en veillant à ne pas multiplier les opérateurs sur un même territoire. Sur un plan technique, l'enjeu est ici de gagner en cohérence et de soutenir la constitution de pôles de compétences au sein d'une même structure (structures de bassins versants, opérateurs Natura 2000, PNR, Pays,...), même si certaines maîtrises d'ouvrage peuvent rester du ressort communal. La sensibilisation des élus, nécessaire à la cristallisation d'une volonté politique indispensable, en constitue le pendant, de même que la participation de l'agence aux processus locaux de concertation associés, en tant qu'acteur capable d'objectiver sur la base de son expertise des choix parfois complexes ou conflictuels.

L'agence reste interrogée sur la durée de ce soutien, sachant que les territoires étudiés apparaissent très dépendants de ses financements, même au-delà d'une dizaine d'années. Les ressources associées sont diverses, fonction des subventions publiques possibles. In fine, l'internalisation des coûts de gestion

par la structure porteuse, moyen idéal de pérenniser cette gestion, paraît aujourd'hui difficilement réalisable sur les zones humides. Et ceci d'autant plus que le recours à des fonds privés reste anecdotique et que les outils d'incitation fiscale relevant de la loi sur le développement des territoires ruraux (DTR) ne paraissent pas encore mis en œuvre.

Quant aux pratiques de valorisation économique, elles consistent le plus souvent au maintien d'une activité agricole ou forestière, permettant un entretien pérenne, mais réclamant un encadrement des pratiques. Cela étant, ce maintien s'inscrit généralement dans une logique de compensation, associée à des outils européens de type mesures agro-environnementales (MAE) dont la mise en œuvre sur une durée limitée reste appréhendée comme complexe. Sur les sites les plus remarquables, le développement d'usages touristiques ou de loisirs (chasse, pêche) peut bénéficier à l'attractivité plus globale du territoire, sans pour autant dégager de moyens pour la gestion des zones humides concernées. Elle est davantage conçue comme une source de légitimation sociale et par conséquent politique de l'impératif de préservation.

In fine, la capacité à pérenniser de cette gestion apparaît comme un chantier relevant davantage de la recherche et de l'expérimentation de solutions innovantes et hybrides, liées aux potentialités des zones humides et du territoire, que de la mise en place de modèles économiques existants.

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 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, conférant à l'agence le rôle de grand ordonnateur de la politique publique des zones humides à l'échelle des bassins Rhône-Méditerranée et Corse et dans le cadre duquel 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 partenariats public/privé, relevant d'approches peut-être plus entrepreneuriales, à l'instar de ce qui se fait en Angleterre ou en Espagne. L'implication de Danone sur l'impluvium d'Evian constitue une variante française originale de la contribution d'une entreprise à la préservation des zones humides, mais qui

est spécifique à l'exploitation d'une eau minérale sur le site. 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 répond à un objectif environnemental, même si la valorisation de l'action environnementale d'intérêt public peut servir l'entreprise 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.

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. Dans ce cadre, elle 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 la légitimation et la pertinence de son intervention. 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 des acteurs, pour assurer une capitalisation, une formalisation et un transfert de l'expérience acquise, 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, associations environnementales, certains Départements et Régions) que de 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 fonctionnalités hydrologiques ;
- ces priorités naturalistes montrent 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 certains projets aidés par l'agence, notamment en termes d'assainissement, peuvent localement 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 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 capacité 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 projets locaux.

Propositions et recommandations stratégiques

Cette approche stratégique est structurée en 4 temps, définissant successivement :

- Une actualisation des enjeux et objectifs stratégiques d'une politique partenariale en faveur des zones humides à l'échelle des bassins RM et Corse ;
- Une scénarisation du positionnement stratégique de l'agence dans ce cadre ;
- Une définition des leviers d'action partenariaux à mettre en œuvre au service d'une politique partenariale ;
- Une approche des priorités stratégiques de l'agence.

Actualisation des enjeux et des objectifs d'une politique en faveur des zones humides

Réfléchir au positionnement futur de la politique l'agence en faveur des zones humides exige de prendre un peu de recul. En effet, les analyses précédentes démontrent que cet enjeu général n'est pas du ressort d'un acteur ou d'une intervention spécifiques, mais bien d'une articulation de différents politiques

et instruments réglementaires, financiers ou techniques, portés par des acteurs situés à différentes échelles et ne relevant pas uniquement de la sphère de la gestion de l'eau et des milieux aquatiques (aménagement, urbanisme, agriculture).

Pour les acteurs d'ores et déjà impliqués ou potentiellement concernés, œuvrer en cohérence exige de partager un diagnostic et des objectifs, ferments d'une politique partenariale de bassin en faveur des zones humides. Dans cette optique, les SDAGE RM et Corse offrent un cadre d'ores et déjà acté par la plupart de ces acteurs, en donnant le rang d'orientation fondamentale à cette thématique, avec à la clef pour ambition :

- l'arrêt des pertes en surface toutes zones humides confondues
- l'augmentation des sites préservés et/ou gérés.

Y répondre exige cependant à la fois d'élargir le cercle des maîtres d'ouvrage en capacité de porter des projets locaux et sans doute d'abandonner la dichotomie entre zones humides écologiquement remarquables et banales, aujourd'hui contreproductive au regard de la sensibilité des responsables des collectivités locales, tout en inscrivant cette politique autour des 5 objectifs stratégiques suivants.

Sensibilisation et dynamique socio-politique locale

Enjeu 1	Hors des acteurs de la sphère environnementale, un déficit important 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 des ZH

Enjeu 2	Une complexité politique à porter / développer des projets locaux en lien notamment avec la remise en cause des usages des sols et des 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 sur les ZH

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 des ZH

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

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

Scénarisation du positionnement stratégique de l'agence

L'agence dispose aujourd'hui d'atouts spécifiques pour contribuer activement à la mise en œuvre d'une telle politique, grâce notamment :

- à son engagement historique reconnu 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.

A contrario, son investissement sur la Directive cadre sur l'eau l'a conduite à mettre pendant un temps les zones humides au second plan de ses préoccupations, celles-ci n'ayant pas le statut de masses d'eau. Sur un thème fortement corrélé avec celui de l'aménagement du territoire, elle ne valorise pas suffisamment les synergies avec sa politique de soutien aux initiatives territoriales de bassin versant. Enfin, ses agents manquent de compétences pour accompagner la dynamique de projets locaux, politiquement et techniquement considérés comme complexes.

Préciser ce positionnement exige au préalable d'éliminer deux hypothèses "extrêmes", recouvrant l'abandon de son investissement sur cette thématique et le maintien en l'état de sa politique d'intervention. La première entrerait en contradiction avec les orientations des SDAGE RM et Corse, tout en constituant un signal négatif à l'ensemble des autres acteurs engagés et concernés et un coup d'arrêt à l'émergence de nouveaux projets, voire à la poursuite de ceux qui existent. La seconde ne permettrait pas de juguler les points faibles de son intervention, mis en évidence par cette évaluation : déficit de préservation des zones humides intérieures et relevant d'une nature ordinaire, manque de capitalisation et de mutualisation des connaissances et des outils produits avec son appui, défaut d'accompagnement des projets locaux.

Dans une optique d'adaptation, trois scénarios se font jour, avec :

- Un scénario "méta", concevant l'agence comme ordonnateur d'une politique de bassin "descendante" et renvoyant essentiellement à des partenariats de niveau bassin ou régional, voire départemental. Si une telle posture a pu se justifier lors de l'initiation de la politique de l'agence, elle ne semble plus d'actualité pour accroître la mobilisation d'une maîtrise d'ouvrage locale, seule à même de porter des projets de préservation en nombre significatif à l'échelle des bassins concernés.
- Un scénario "mésos", centré sur un soutien exclusif aux politiques et initiatives locales, qui risque cependant de souffrir du manque d'engagement actuel des communes et de leurs organisations intercommunales en lien avec d'autres acteurs locaux (propriétaires, agriculteurs notamment). Le risque est pour l'agence de demeurer dans une logique "opportuniste" de réponse à des sollicitations spontanées de ces acteurs, dont l'effectif demeure limité et sans commune mesure avec des ambitions affichées par les SDAGE RM et Corse.
- Un scénario "hybride", associant les deux scénarios précédents, et se situant dans l'optique d'accroître les coopérations entre acteurs et échelles d'intervention. Il repose essentiellement sur un soutien à différentes mises en réseau d'acteurs, visant notamment à acquérir, formaliser et valoriser des connaissances fondamentales et pour l'action, développer et coordonner une communication globale et de proximité, et créer les conditions d'un soutien cohérent et efficace aux porteurs de projets locaux. Cette structuration renvoyant essentiellement à un niveau "méta" doit par ailleurs s'accompagner de l'affinement des financements apportés directement aux maîtres d'ouvrage et gestionnaires de projets locaux.

Proche de l'évolution constatée mais non aboutie de la politique évaluée, ce dernier scénario semble être le seul à même de permettre à l'agence de contribuer à la mise en œuvre de la politique partenariale envisagée précédemment.

Leviers d'action à mettre en œuvre ou à adapter

La mise en œuvre de cette politique partenariale renvoie à la définition d'une série de leviers d'action complémentaires, qui réclameront nécessairement une négociation associant les acteurs concernés.

Dans ce cadre, et suite à la concertation effectuée avec des acteurs impliqués à différents niveaux sur le sujet et le comité de pilotage, une série de 17 leviers d'actions complémentaires a été identifiée, précisant notamment les partenariats relatifs à leur élaboration et adaptation, 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	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 bassins versants (BV)	Sensibilisation des chargés de mission BV. Création de liens entre SAGES et outils loi DTR 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	Facteur de cohésion des partenaires techniques et financiers. Approche nécessaire pour passer d'une approche "opportuniste" à une stratégie lisible et mobilisatrice. 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	Impulsion de programmes de recherche orientés notamment sur les fonctions hydrologiques des ZH (inondations, ressources en eau, adaptation au changement climatique,...). 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	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)	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	Double valorisation d'expériences réussies à destination des porteurs de projets locaux : méthode pour les techniciens et sensibilisation pour les élus. Définition d'entrées méthodologiques prioritaires (cf. L10, 12 et 13 notamment) 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	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	Développement des capacités de ces acteurs à émettre des points de vue cohérents et structurants à propos des initiatives locales. 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	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	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	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	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	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.	E c h e l l e b a s s i n (capitalisation/conception) et régionale (promotion). Court à Moyen terme.
L12 : Soutien à la définition et la mise en place de plans de gestion simplifiés	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	Création de critères de priorisation de l'acquisition foncière. 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

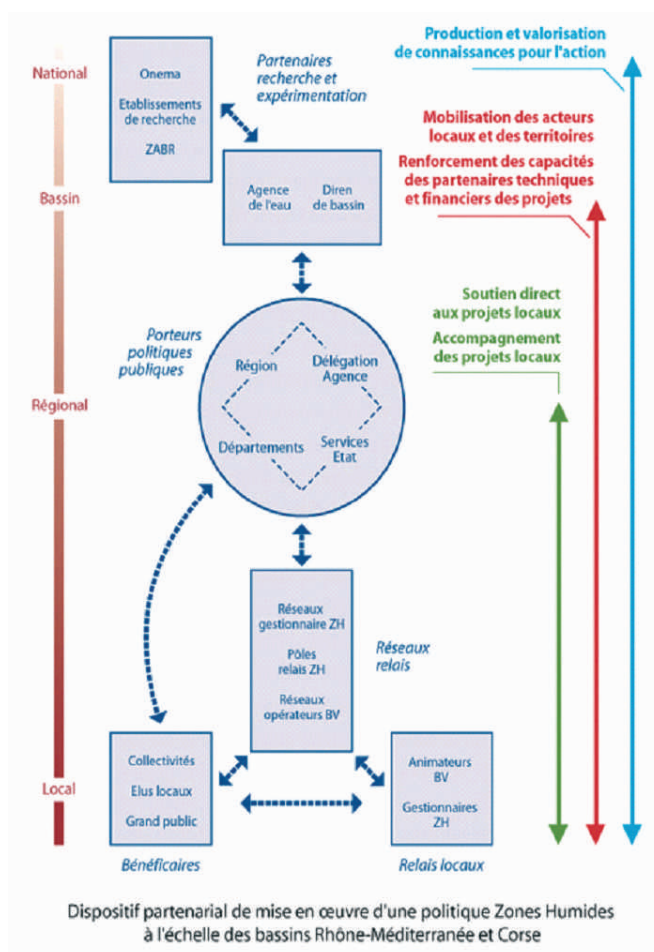
Leviers	Points clefs	Echelle et terme partenariats
L 7 : Création et structuration de réseaux de soutien aux porteurs de projet locaux (conseil, AMO,...)	Réponse aux besoins d'appui des porteurs de projet locaux (conseil, AMO) en lien avec capitalisation des acquis (L6) Réseaux reposant notamment sur 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.

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 quelques 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 ces délégations, en charge de ces partenariats et du soutien aux chargés d'interventions généralistes.
- Le niveau bassin trouve sa place dans l'appui à la définition d'orientation, la coordination partenariale du volet acquisition/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 au niveau des deux directions concernées (DPP, DIAB).
- 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 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 d'usage" présentes au sein des délégations de l'Agence et chez l'ensemble des partenaires d'ores et déjà impliqués dans cette dynamique. Sans préjuger de ces critères, ceux-ci renverront à la qualité des fonctionnalités des zones humides à préserver, ainsi qu'aux pressions et menaces qu'elles subissent, avec à la clef différentes priorités d'intervention, pouvant aller de mesures actives pour les espaces les plus menacés (acquisition, restauration, gestion) à la mise en œuvre d'un principe de non dégradation d'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 du contexte réglementaire. 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.



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

