

RAPPORTS

Conseil général  
de l'Environnement  
et du Développement  
durable

n° - 008343-01

juin 2013

## Évaluation du Plan national d'action pour les zones humides 2010-2013 (PNZH)



**CONSEIL GÉNÉRAL**  
**DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE**

**Rapport n° : 008343-01**

**Évaluation du Plan national d'action pour les  
zones humides 2010-2013 (PNZH)**

établi par

**Thierry LAVOUX**

Membre permanent du CGEDD, coordonnateur de la mission

**Guy BARREY**

Inspecteur général de l'administration du développement durable

**Bernard PERRET**

Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts

**Pierre RATHOUIS**

Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts

**mai 2013**



## Fiche qualité

La mission du CGEDD qui a donné lieu à la rédaction du présent rapport a été conduite conformément au dispositif qualité du Conseil<sup>(1)</sup>.

Rapport CGEDD n° 008343-01

Date du rapport : juin 2013

Titre : Évaluation du Plan national d'action pour les zones humides 2010-2013 (PNZH)

Sous-titre du rapport :

Commanditaire : Direction de l'eau et de la biodiversité

Date de la commande : 04 avril 2012

Auteurs du rapport (CGEDD) : Thierry LAVOUX, Guy BARREY, Bernard PERRET, Pierre RATHOUIS

Coordonnateur : Thierry LAVOUX

Superviseur : Philippe QUEVREMONT Relectrice : Marie-Laure Garçin

Membres du comité des pairs : (CGEDD) Philippe LAGAUTERIE, Jean-Michel MALERBA, Hervé de TREGLODE, Mauricette STEINFELDER, Jean-Noël MENARD(CGAAER),

Nombre de pages du rapport (sans les annexes) : 62

(1) Guide méthodologique s'appliquant aux missions confiées au CGEDD

« Les rapporteurs attestent que l'impartialité d'aucun d'entre eux n'a été mise en cause par des intérêts particuliers ou par des éléments de ses activités passées ou présentes ».

# Sommaire

<b>Résumé.....</b>	<b>4</b>
<b>Liste hiérarchisée des recommandations .....</b>	<b>7</b>
Recommandations de niveau 1.....	7
Recommandations de niveau 2.....	8
Recommandations de niveau 3.....	9
<b>1. Introduction .....</b>	<b>11</b>
1.1. Un bilan plus qu'une véritable évaluation .....	11
1.1.1. <i>Un travail qui n'a pas le caractère d'une évaluation partenariale, bien qu'il s'appuie sur l'évaluation de la mise en œuvre des 29 mesures du plan par les acteurs regroupés au sein du GNZH.....</i>	<i>11</i>
1.1.2. <i>Une évaluation du PNZH qu'il faudrait compléter par l'examen des effets d'autres politiques publiques sur les zones humides.....</i>	<i>12</i>
1.1.3. <i>Des données qui ne permettent pas de se prononcer sur l'impact propre des mesures du PNZH sur l'évolution des zones humides .....</i>	<i>12</i>
1.2. Les informations mobilisées .....	13
1.3. Plan du rapport .....	13
<b>2. Éléments d'évaluation synthétique du PNZH.....</b>	<b>14</b>
2.1. Pertinence et cohérence du plan.....	14
2.1.1. <i>Le PNZH ne fixe pas d'objectif global et quantifié de préservation des zones humides.....</i>	<i>15</i>
2.1.2. <i>Les pressions s'exerçant sur les zones humides sont très inégalement prises en compte dans les objectifs du plan.....</i>	<i>16</i>
2.1.2.1. <i>Une ambition légitime de mobilisation de l'ensemble des politiques publiques que contredit l'absence de portage interministériel .....</i>	<i>16</i>
2.1.2.2. <i>Les actions prévues par le plan ne pouvaient permettre à elles seules d'atteindre l'objectif crucial de développer une agriculture durable dans les zones humides.....</i>	<i>17</i>
2.1.3. <i>L'accent mis sur la préservation des zones humides les plus sensibles ne doit pas masquer l'insuffisance des leviers d'action pour lutter contre le déclin des zones humides ordinaires .....</i>	<i>17</i>
2.2. Mise en œuvre.....	17
2.2.1. <i>La plupart des 29 actions du plan on connu un début de mise en œuvre.....</i>	<i>17</i>
2.2.1.1. <i>Quelques mesures ont été abandonnées .....</i>	<i>17</i>
2.2.1.2. <i>D'autres, plus nombreuses, sont restées inabouties .....</i>	<i>18</i>
2.2.2. <i>Une réelle mobilisation des acteurs dans la mise en œuvre du plan .....</i>	<i>18</i>
2.3. Résultats, efficacité et efficience .....	18
2.3.1. <i>Rien ne permet de dire que le déclin des zones humides ait été freiné de manière significative par le plan .....</i>	<i>18</i>
2.3.2. <i>Un renforcement de la protection des zones humides à fort enjeu de biodiversité .....</i>	<i>19</i>
2.3.3. <i>Une référence et un point d'ancrage pour les acteurs.....</i>	<i>19</i>

2.3.4. Des progrès dans la capitalisation et la diffusion des connaissances sur les zones humides qui pourraient renforcer la légitimité des mesures de protection ....	19
2.3.5. Peu d'éléments significatifs sur le coût et l'efficacité du plan.....	20
<b>3. État des lieux et recommandations par thématiques.....</b>	<b>21</b>
3.1. Politiques d'intégration.....	21
3.1.1. Agriculture-élevage.....	21
3.1.2. Infrastructures, urbanisation, prélèvements (granulats).....	24
3.1.2.1. Les évaluations environnementales, instruments décisifs pour éviter, réduire ou compenser les dommages aux zones humides .....	24
3.1.2.2. L'extraction des granulats, une des causes majeures de dégradation des zones humides alluviales.....	26
3.1.2.3. Les outils réglementaires pour limiter la consommation d'espace et protéger les zones humides ont une efficacité très relative.....	26
3.1.2.4. La nécessité d'une reconnaissance juridique des espaces humides dans le code de l'urbanisme.....	28
3.1.2.5. Soumettre à l'avis d'une commission les projets impactant les zones humides.....	29
3.1.2.6. Entre le droit de l'environnement et le droit de l'urbanisme : des liens à conforter au regard de l'objectif d'intérêt général de protection des zones humides .....	30
3.1.2.7. Les dispositions de la loi Littoral ne sont pas suffisamment utilisées pour préserver les zones humides dans les communes littorales.....	32
3.1.3. La protection des zones humides par la fiscalité et les outils fonciers.....	34
3.1.3.1. Prendre en compte les subventions publiques dommageables aux zones humides.....	35
3.1.3.2. Comment rendre la fiscalité plus favorable aux zones humides ?.....	36
3.1.3.3. Vers une convergence de la fiscalité des bois et forêts et des zones humides ?.....	37
3.1.3.4. Adapter la fiscalité de l'urbanisme pour protéger les zones humides (et la biodiversité en général).....	38
3.1.3.5. Les mécanismes de compensation foncière lors de la destruction de zones humides.....	39
3.2. Développer la connaissance sur les zones humides.....	40
3.2.1. Inventaires et autres outils d'observation et de suivi .....	40
3.2.1.1. Un manque d'indicateurs globaux pour piloter la politique .....	40
3.2.1.2. Les bilans de l'observatoire national sur les zones humides (ONZH) : un diagnostic périodique sur échantillon dont il faudrait renforcer la fréquence et la représentativité .....	40
3.2.1.3. Vers un inventaire national des zones humides.....	41
3.2.2. Pour une recherche au service de la valorisation des zones humides .....	44
3.2.2.1. Évaluer les services produits par les zones humides.....	44
3.2.2.2. La recherche sur les modèles d'activité agricole compatibles avec la préservation des zones humides.....	46
3.2.2.3. Zones humides et changement climatique .....	46
3.3. Sensibilisation et communication.....	47
3.3.1. Un besoin de communication.....	47
3.3.2. Formation.....	47

3.3.3. Information et sensibilisation sur l'importance des petites zones humides.....	<a href="#">48</a>
3.3.4. L'implication du niveau régional.....	<a href="#">48</a>
3.3.5. La labellisation Ramsar.....	<a href="#">48</a>
3.4. Gouvernance nationale.....	<a href="#">50</a>
3.5. Gouvernance Locale.....	<a href="#">51</a>
3.5.1. Gestion et maîtrise d'ouvrage par des organismes locaux.....	<a href="#">52</a>
3.5.2. Le rôle crucial des agences de l'eau dans la préservation des zones humides .....	<a href="#">54</a>
3.5.3. Les pôles-relais : des structures utiles qu'il importe de pérenniser.....	<a href="#">57</a>
<b>Annexes.....</b>	<b><a href="#">60</a></b>
<b>Annexe 1 : Lettre de mission.....</b>	<b><a href="#">61</a></b>
<b>Annexe 2 : Plan national d'action zones humides : évaluation partagée avec le GNZH.....</b>	<b><a href="#">63</a></b>
<b>Cette annexe est constituée du rapport rédigée par la Direction de l'eau et de la biodiversité à la suite des échanges avec le Groupe national des zones humides et des réflexions de la mission CGEDD. ....</b>	<b><a href="#">63</a></b>
<b>Annexe 3 : Bilan des 6 agences de l'eau dans la préservation des zones humides.....</b>	<b><a href="#">106</a></b>
<b>Annexe 4 : La Trame verte et bleue (TVB).....</b>	<b><a href="#">110</a></b>
<b>Annexe 5 : Propositions de suppression de textes défavorables aux zones humides.....</b>	<b><a href="#">112</a></b>
<b>Annexe 6 : Liste des personnes rencontrées.....</b>	<b><a href="#">118</a></b>
<b>Annexe 7 : Glossaire des sigles et acronymes.....</b>	<b><a href="#">121</a></b>



## Résumé

### **Le plan national zones humides 2010-2013 : bilan et perspectives.**

La commande passée au CGEDD avait pour objet l'évaluation du plan national zones humides (PNZH) 2010-2013 partagée avec les membres groupe national pour les zones humides (GNZH).

Cette évaluation portant d'une part sur les forces et les faiblesses des 29 actions contenues dans le plan et, d'autre part, sur les leviers d'action futurs susceptibles d'être mis en œuvre, a été conduite d'octobre 2012 à mars 2013 sur la base d'interviews d'acteurs publics et privés et de visites de terrain réalisés dans l'Ouest et en Camargue.

*Un premier constat s'impose : la mobilisation des acteurs dans la mise en œuvre du plan a été bien réelle*

- Le bilan de l'action des 5 pôles relais est très positif. Ils ont démontré leur compétence et leur capacité à fonctionner en réseau et à diffuser des savoir-faire issus d'expériences de terrain.
- Le groupe national zones humides a été actif et a bien joué son rôle. On peut toutefois s'interroger sur sa composition (absence d'acteurs administratifs et scientifiques importants), en lien notamment avec l'absence de portage interministériel soulignée plus haut.
- Les agences de l'eau se sont fortement impliquées dans la mise en œuvre du plan, notamment à travers les programmes d'acquisition et pour confier à des maîtres d'ouvrage -autres établissements publics ou associations- la restauration et la gestion de zones humides.
- L'ONEMA et les services déconcentrés en charge de la police de l'eau sont les fers de lance des contrôles puisqu'en moyenne 25% de leur activité de police s'effectuent dans les milieux humides.
- De nombreuses initiatives, émanant des divers acteurs publics et associatifs concernés, ont été prises dans les domaines suivants : promotion de bonnes pratiques, soutien à l'innovation, capitalisation des connaissances, formation, sensibilisation, valorisation des zones humides à l'international.

*Cependant rien ne permet de dire que le déclin des zones humides ait été freiné de manière significative par le plan*

La dernière évaluation de l'Observatoire national des zones humides (ONZH) porte sur la période 2000-2010. Elle ne permet donc pas de tirer de conclusions sur les effets du plan. Toutefois, le fait qu'elle ne montre aucun infléchissement des tendances antérieures (avec une dégradation pour 48% des sites de l'échantillon) laisse penser que celles-ci se sont poursuivies pendant la durée du plan. Il faut souligner que les indications de l'ONZH ne concernent qu'un échantillon de 152 zones humides remarquables. Il y a lieu de penser que la situation est encore plus défavorable pour la plupart des zones humides ordinaires.

À titre indicatif, on peut mentionner qu'une part significative (près de la moitié) des projets d'infrastructures dont l'étude d'impact environnemental a fait l'objet (depuis 2009) d'un examen par l'Autorité environnementale, empiète sur une zone humide. Ceci est d'autant plus préoccupant que 60% des milieux humides sont situés dans des zones Natura 2000 dont le maintien en bon état est du ressort de chaque État-membre.

*Le plan reste cependant une référence et un point d'ancrage pour les acteurs*

L'existence d'un plan est par elle-même un levier de mobilisation, qui contribue à la légitimation de l'objectif de préservation des zones humides et au renforcement des réseaux d'acteurs concernés. De ce point de vue, on peut considérer que le PNZH a été un succès. Cependant, le plan n'est pas vraiment relié à d'autres outils stratégiques comme la Stratégie nationale de développement durable (SNDD) ou la Stratégie nationale de biodiversité (SNB).

Enfin, les éléments du PNZH relèvent tantôt de la politique de l'eau, tantôt de la politique de la biodiversité, ce qui ne contribue pas à clarifier les concepts et les méthodes constitutifs de cette politique.

La capitalisation et la diffusion des connaissances sur les zones humides pourraient davantage renforcer la légitimité des mesures de protection

Le plan a permis de développer les connaissances sur le fonctionnement des zones humides et l'on peut supposer qu'il a également permis de renforcer la prise de conscience de leur importance et de leur utilité dans le public et chez les élus. **En revanche, il est toujours impossible de donner des chiffres sur les superficies de milieux humides selon leur catégorisation (tourbières, marais,...) ou les recoupements avec leur mode d'occupation et d'exploitation.**

Une meilleure intégration de la préservation des zones humides et de leurs fonctionnalités doit conduire l'action.

Dans son rapport, la mission dresse un état des lieux et émet des propositions pour qu'une meilleure intégration de la protection des milieux humides puisse s'intensifier ou voir le jour dans des domaines qu'elle juge prioritaires : l'agriculture, la fiscalité et les mécanismes de compensation à l'œuvre dans les projets d'infrastructure et de l'urbanisation.

L'agriculture et l'élevage sont des opportunités pour les zones humides

Longtemps perçue comme un facteur de destruction des zones humides, l'agriculture en zone humide est devenue, aujourd'hui, au contraire, la principale garante de la vitalité de ces espaces et de leur entretien, si les critères suivants sont respectés :le respect rigoureux par les agriculteurs de la réglementation issue de la loi sur l'eau de 1992<sup>1</sup> en matière de création d'ouvrages ou d'activités dans ces zones, et en particulier en matière de drainage et l'identification précise de l'étendue de la zone humide.

Dans tous les cas, la mission plaide pour une identification avant le 1er janvier 2014 (limite fixée par la PAC) des territoires et en particulier des zones humides dans lesquels les agriculteurs seraient susceptibles de bénéficier de paiements en faveur des zones soumises à des contraintes naturelles.

Agir par le biais d'une fiscalité adaptée est souhaitable

La mission estime que, dans le cadre d'un nouveau plan national zones humides, il pourrait être proposé de lister les pistes d'évolution de la fiscalité dommageable aux milieux humides en leur donnant un ordre de priorité pour parvenir à une meilleure efficacité. Le verdissement de la dotation globale de fonctionnement (DGF) en faveur des communes faisant le choix de protéger les zones humides est une piste à explorer de même qu'**une moindre taxation du foncier situé en zone humide et une défiscalisation des travaux de restauration ou d'entretien à l'instar de ce qui existe en faveur des bois et des forêts.**

Maîtriser les processus d'artificialisation est un des principaux enjeux

Les documents d'urbanisme, ScoT et PLU, intègrent à des degrés variables, et le plus souvent de façon insuffisante la consommation d'espaces naturels et donc de zones humides. Souvent leur repérage n'est pas suffisamment établi en raison d'études d'impact trop peu précises ou de prescriptions des SDAGE non reprises dans les documents d'urbanisme. Par ailleurs, **les zones humides ne sont pas identifiées en tant que telles dans le code de l'urbanisme**, à la différence des espaces agricoles et boisés qui bénéficient de dispositions protectrices des articles L.130-1 et suivants de ce code.

Vers une meilleure gouvernance nationale

En termes de gouvernance, le rapport souligne l'intérêt de disposer d'un plan national. Mais, dans le même temps, il demeurera un outil trop peu efficace **s'il ne s'ancre pas dans extraterritorialité et ne s'intègre pas dans les autres politiques environnementales**

---

<sup>1</sup> Article R. 214-1 du code de l'environnement-rubrique 3310.

**(eau et biodiversité).** La multiplication par les pouvoirs publics des « petits plans », si elle assure une certaine visibilité médiatique lors de leur lancement, est loin d'être un gage de bonne mise en œuvre, en particulier par des services déconcentrés de l'État sollicités sur un grand nombre de priorités successives. Il est enfin préconisé de maintenir un groupe national de zones humides (GNZH) élargi aux représentants des collectivités et d'en approfondir la crédibilité en nommant des membres dotés d'un pouvoir décisionnel ou d'expertise reconnu.

*Enfin en matière de sensibilisation et communication, la mission suggère d'approfondir les travaux sur le coût de la destruction ou de la perte de fonctionnalité des zones humides pour la société (qualité des masses d'eau, qualité de la biodiversité, lutte contre les inondations, aspects récréationnels avec le tourisme, production agricole-élevage) de façon à développer des argumentaires à destination des collectivités et des acteurs économiques.*



## Liste hiérarchisée des recommandations

Pages

### **Recommandations de niveau 1**

- Recommandation à la DEB, les AE et l'ONEMA : Doter les zones humides de « chartes de territoires » élaborées de manière concertée et opposables à l'ensemble des acteurs par une structure « maître d'ouvrage »<sup>11</sup>. Ces chartes doivent être suffisamment précises pour permettre aux agriculteurs de bénéficier d'un cadre de travail stable et durable. 22
- Recommandation à la DEB et au MAAF: Identifier et quantifier avant le 1er janvier 2014 les territoires et en particulier les zones humides dans lesquels les agriculteurs seraient susceptibles de bénéficier de paiements en faveur des zones soumises à des contraintes naturelles. 23
- Recommandation à la DEB : Veiller à répertorier le plus exactement possible les territoires offerts à la compensation de la destruction des zones humides. 25
- Recommandation à la DEB : Établir un bilan des efforts accomplis par les professionnels de l'extraction des granulats et réévaluer l'objectif de production de granulats recyclés dans le prochain plan avec chiffrage d'un indicateur de performance. 26
- Recommandation à la DGALN : Assurer la reconnaissance juridique des zones humides dans le code de l'urbanisme sous forme de zonage spécifique dans les PLU et SCoT, afin de faciliter leur identification et leur protection. 29
- Recommandation à la DGALN et à la DEB : Soumettre tout projet impactant une zone humide à l'avis préalable de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites. 30
- Recommandation à la DGALN : Instaurer dans le code de l'urbanisme, au bénéfice des zones humides, un classement spécifique, à l'instar de celui existant dans le code de l'urbanisme en faveur des espaces boisés, par les articles L. 130-1 et suivants du même code. 34
- Recommandation à la DGALN et au CGDD : Examiner la possibilité de faire converger la fiscalité des zones humides sur celle des bois et forêts et, en particulier, de permettre l'exonération des travaux de restauration des zones humides sur les mêmes bases que ceux réalisés en forêt. 38
- Recommandation à la DEB : Préciser les fonctionnalités d'un système d'information répondant aux besoins du pilotage national de la politique des zones humides. L'administration en charge de la politique des zones humides devra notamment fixer un cahier des charges à respecter par les inventaires locaux (cadre de description, modalité de recueil des données, périodicité) et inciter les acteurs locaux à s'y conformer. 44

Recommandation à la DEB : Programmer un nouveau PNZH, pour une durée plus longue que le précédent, assorti d'objectifs quantitatifs et d'un calendrier d'atteinte échelonné. 51

## Recommandations de niveau 2

Recommandation à la DEB, aux AE : Établir au niveau de chaque collectivité (ou autre structure) gestionnaire de zone humide une programmation pluriannuelle de la restauration et de l'entretien des ouvrages collectifs, mais également des mesures agro environnementales confiées aux agriculteurs. 24

Recommandation à la DGALN : Supprimer les dispositions obsolètes et défavorables aux zones humides existant encore dans le code général des collectivités territoriales et dans le code rural (voir annexe 5 au présent rapport) 30

Recommandation à la DEB : Procéder à une évaluation d'ensemble des dispositifs ZHIEP et ZSGE et envisager leur refonte, voire leur suppression. 32

Recommandation à la DGALN : Rappeler dans les guides relatifs à l'élaboration des documents d'urbanisme l'obligation : – d'identifier dans les SCoT les espaces remarquables du littoral en tant que tels et d'y prescrire des objectifs de gestion ; – de les délimiter dans les PLU avec un zonage spécifique renvoyant à un règlement conforme a minima à l'article R. 146-2 du code de l'urbanisme. 34

Recommandation à la DEB : Veiller par instruction ou circulaire à ce que les zones humides littorales soient classées en « espaces remarquables » de la loi Littoral. 34

Recommandation à la DGALN : Appliquer un critère<sup>52</sup> de solidarité, par une modulation de la DGF, avec les communes ou les intercommunalités qui sont pourvues en zones humides et qui n'entendent pas les détruire de façon directe ou indirecte. 35

Recommandation à la DGALN et au CGDD : Élargir l'assiette de la taxe d'aménagement de façon à procurer davantage de ressources pour protéger des espaces incluant les milieux humides. 38

Recommandation à la DEB et au CGDD : Développer les connaissances sur les fonctionnalités des zones humides ; fiabiliser, consolider et diffuser les travaux d'évaluation économique des services rendus. 46

Recommandation à la DEB : Systématiser l'inclusion des petites zones humides dans les corridors de la trame verte et bleue lorsque celles-ci ont été répertoriées dans les SDAGE. Développer les campagnes de sensibilisation en faveur des petites zones humides, notamment auprès des élus locaux. 48

Recommandation à la DEB : Confier à un parlementaire en mission le soin de piloter la rédaction du PNZH et de présider le GNZH. 51

Recommandation)à la DEB : Mettre en place un comité de suivi du PNZH regroupant les ministères concernés en leur confiant le chef de pilotat pour certaines actions. 51

Recommandation à la DEB et aux AE : Inciter les agences de l'eau, mais aussi l'agence de la biodiversité et les pôles relais, dans le cadre des futurs SDAGE, à amplifier les efforts déjà engagés pour mobiliser les collectivités territoriales et leurs groupements -syndicats mixtes, ASA, etc.- et susciter des structures de gestion de leurs zones humides. 54

Recommandation à la DEB et à l'ONEMA : Pérenniser les pôles relais en sécurisant leur financement et inscrire ce dernier dans le prochain PNZH. Veiller à ce que ces structures puissent recourir au mécénat d'entreprises ou, à tout le moins, à des aides du secteur privé. 58

### **Recommandations de niveau 3**

Recommandation à la DEB : Doter l'État et les collectivités territoriales des moyens de comptabiliser leurs aides publiques ayant un impact défavorable ou favorable sur les zones humides, et au-delà sur la biodiversité en général. 36

Recommandation à la DGALN : Réviser le classement de l'instruction ministérielle de 1908 des propriétés non bâties pour tenir compte de leur valeur écologique et ce, à la lumière de l'inventaire national des zones humides. 37

Recommandation à la DGALN et au CGDD : Étudier la possibilité d'un recours à la servitude conventionnelle par une modification législative conformément aux suggestions du rapport de Mme Geneviève Gaillard, députée<sup>58</sup> des Deux-Sèvres. 39

Recommandation à la DEB : Intégrer l'ONZH dans la future agence française de la biodiversité et, dans ce cadre, accroître la fréquence et la représentativité de l'enquête à dire d'experts. Croiser les données de cet inventaire avec l'état des masses d'eau. 41

Recommandation à la DEB, au MAAF et au MNHN : Poursuivre les travaux de recherche sur l'élevage et l'ensemble des activités agricoles et zones humides ; valoriser leurs résultats dans la formation des agriculteurs et la participation de chercheurs au GNZH. 46

Recommandation à la DEB et au CGDD : Développer la communication sur les services non-marchands rendus par les acteurs des zones humides en s'appuyant sur les pôles-relais. 47

Recommandation à la DEB et au MAAF : Mettre en place une filière de formation « agriculture et élevage en zone humide » dans un lycée agricole situé à proximité d'une zone humide à forts enjeux (ex : marais de l'Ouest). 47

Recommandation à la DGALN, aux AE et à la DEB : Encourager les conseils régionaux à conduire des actions de sensibilisation, mais aussi de mobilisation des acteurs locaux en faveur de la préservation et de la gestion des zones humides ; des actions conjointes en ce sens, notamment entre conseils régionaux et pôles-relais, seraient pertinentes à cet égard. 48

Recommandation à la DEB : Maintenir le groupe national zones humides (GNZH) en nommant des membres dotés d'un pouvoir de décision ou d'expertise largement reconnu. Y associer les collectivités territoriales – à travers des représentants de l'AMF, de l'ADF et de l'ARF- et l'agence nationale de la biodiversité. Renforcer la participation des agences de l'eau.	51
Recommandation à la DEB : Faire émerger dans chaque région, sous l'égide du conseil régional, une politique régionale dédiée aux zones humides, identifiée en tant que telle, consolidant les divers outils existants (Natura 2000, schéma régional de cohérence écologique, TVB, etc.)	54
Recommandation à la DEB et aux AE : Continuer d'encourager les agences à inscrire des objectifs ambitieux en matière de protection des zones humides dans les prochains SDAGE (post 2015) de façon à contribuer à une bonne application de la directive cadre sur l'eau et de la directive inondation.	57



## 1. Introduction

*Le présent rapport répond à une lettre de commande de la directrice de l'eau et de la biodiversité, en date du 4 avril 2012. Cette commande porte sur l'évaluation du Plan national d'action pour les zones humides (PNZH 2010 – 2013). La lettre de commande reformule ainsi les grands objectifs du plan :*

- améliorer les pratiques sur les zones humides ;*
- développer des outils robustes pour une gestion gagnant-gagnant des zones humides ;*
- répondre de façon plus forte et plus concrète aux engagements de la France quant à la mise en œuvre de la convention de Ramsar.*

*La lettre indique également que le plan devait permettre de « renforcer la cohérence de l'action publique. »*

*La mission n'a pu commencer à travailler concrètement qu'en septembre 2012, ce qui explique le retard pris par rapport au calendrier souhaité.*

### **1.1. Un bilan plus qu'une véritable évaluation**

#### **1.1.1. Un travail qui n'a pas le caractère d'une évaluation partenariale, bien qu'il s'appuie sur l'évaluation de la mise en œuvre des 29 mesures du plan par les acteurs regroupés au sein du GNZH**

La lettre de commande demande que l'évaluation menée par le CGEDD soit partagée avec les membres groupe national pour les zones humides (GNZH). Le PNZH lui-même confie d'ailleurs au GNZH une mission d'évaluation du plan<sup>2</sup>. Les conditions n'étaient cependant pas réunies pour faire converger les deux démarches dans une véritable évaluation partenariale<sup>3</sup>. Outre l'obstacle des délais, il a semblé à la mission que les points de vue qui s'expriment au sein du GNZH ne représentaient qu'une partie des apports à prendre en compte dans une évaluation du PNZH. Enfin, tant l'absence de comité d'évaluation dûment constitué que le libellé de la commande passée à la mission imposaient de s'en tenir au format habituel d'une mission d'audit.

Le présent rapport n'engage donc que les missionnaires du CGEDD, mais il n'en demeure pas moins qu'il s'appuie largement sur les réflexions du GNZH. La mission a pu, en effet, échanger à trois reprises avec le groupe national, une fois en formation plénière et deux fois dans le cadre du groupe restreint. De ce fait, l'évaluation détaillée de la mise en œuvre des 29 mesures du plan auquel s'est livré le GNZH en lien avec la DEB tient largement compte des observations et conclusions intermédiaires de la mission du CGEDD. Il n'était donc pas nécessaire de refaire un travail du même type et la mission a jugé préférable de reproduire intégralement en annexe cette « évaluation partagée » des mesures, pour se concentrer sur une évaluation plus synthétique du PNZH et l'élaboration de propositions en vue d'un nouveau plan.

---

<sup>2</sup> Le PNZH indique en effet que : « Sa mise en œuvre sera suivie et évaluée fin 2012 par le groupe national pour les zones humides qui se réunira au moins une fois par an. Des groupes techniques plus restreints pourront être créés en tant que de besoin pour la mise en œuvre des différentes actions. L'évaluation du plan d'action sera réalisée en suivant l'atteinte des résultats concrets qui sont attachés à chacune des actions. »

<sup>3</sup> A l'exemple de l'évaluation conduite en 1994 sous la direction du préfet Bernard, qui reste une référence sur le sujet.

### **1.1.2. Une évaluation du PNZH qu'il faudrait compléter par l'examen des effets d'autres politiques publiques sur les zones humides**

L'évaluation du PNZH n'a de sens qu'en étant replacée dans le cadre d'une évaluation globale des effets de l'action publique sur l'évolution des zones humides, ce qui implique de s'interroger, notamment, sur l'impact de la fiscalité, de la politique de l'urbanisme et des transports et de la politique agricole. Bien qu'il n'ait pas été possible d'approfondir ces questions d'un point de vue évaluatif dans le cadre très contraint qui vient d'être rappelé, sauf pour souligner les limites d'un plan sans portage interministériel, la mission a jugé nécessaire de les aborder dans la partie propositionnelle.

### **1.1.3. Des données qui ne permettent pas de se prononcer sur l'impact propre des mesures du PNZH sur l'évolution des zones humides**

En termes de connaissances à mobiliser, une évaluation rigoureuse des effets du PNZH – et à fortiori une évaluation des effets de l'action publique sur les zones humides – aurait nécessité davantage de temps et de moyens d'investigation. En particulier, il aurait été utile de pouvoir s'appuyer sur une analyse quantitative plus précise de l'évolution des différents types de milieux humides et de l'impact des différentes pressions anthropique qui s'exercent sur eux (urbanisation, construction d'infrastructures, mise en culture, fréquentation touristique...). Une analyse plus approfondie des documents produits dans le cadre des SDAGE et des SAGE aurait pu permettre de rassembler des éléments utiles à ce sujet, mais la mission n'a pas eu le temps ni les moyens d'aller au-delà d'une synthèse sommaire<sup>4</sup>.

La seule indication disponible sur l'évolution des zones humides au plan national est le diagnostic à dire d'experts réalisé par l'Observatoire national des zones humides (ONZH), qui porte sur l'évolution de 152 zones humides entre 2000 et 2010. Cet état des lieux ne fait apparaître, au mieux, qu'un léger ralentissement de la dégradation constatée au cours des décennies précédente. Il convient toutefois d'observer qu'il n'apporte aucune information sur d'éventuelles inflexions intervenues entre 2010 et 2013 suite à la mise en œuvre du PNZH.

En tout état de cause, la plupart des mesures du plan n'auront d'impacts mesurables qu'à moyen terme et il ne pouvait être question d'en évaluer directement l'efficacité. Seules les mesures de protection directe (à travers notamment les aides à l'acquisition) sont susceptibles d'avoir un impact relativement immédiat, mais elles ne concernent qu'une part très faible des zones humides.

Enfin, pour porter un diagnostic qualitatif sur la capacité des actions du plan à faire barrage aux pressions qui s'exercent sur les zones humides, il aurait fallu disposer d'observations précises des pratiques de terrain sur un panel significatif d'actions menées au plan local par les agences de l'eau, les EPTB ou d'autres acteurs.

#### ***Le diagnostic à dire d'experts : une dégradation à peine ralentie***

*« Selon les experts, plus de la moitié des sites ont été fortement ou partiellement dégradés entre 2000 et 2010. 28 % des sites sont estimés stables et 14 % se sont améliorés. Lors de l'enquête précédente, sur la période 1990-2000, les experts avaient été plus négatifs avec 51 % des sites jugés en dégradation partielle et 5 % en forte dégradation, 35 % des sites jugés stables et seulement 8 % des sites en*

<sup>4</sup> Voir annexe 3

*amélioration, contre 13 % aujourd'hui. Aucun site n'avait été jugé en forte amélioration. Le seul site jugé en nette amélioration par les experts entre 2000 et 2010 est situé en outre-mer, type de zones humides non enquêté sur la période 1990-2000. » (Source CGDD).*

## **1.2. Les informations mobilisées**

Faute d'avoir pu procéder aux investigations approfondies qui aurait permis de fonder une évaluation plus rigoureuse, le rapport s'appuie sur les éléments suivants :

- des enquêtes sur site dans trois zones humides (Camargue, marais poitevin, marais rochefortain), au cours desquelles les membres de la mission ont pu s'entretenir avec les principaux acteurs concernés ;
- une participation à différentes réunions de travail (GNZH, groupes de suivi de travaux de recherche) ;
- une quinzaine d'auditions d'experts, d'associations et d'opérateurs du ministère de l'écologie ;
- des analyses de documents à caractère scientifique ou administratif.

## **1.3. Plan du rapport**

Le rapport comprend essentiellement :

- un bilan global, évaluation synthétique du PNZH qui s'appuie sur l'évaluation partagée des 29 mesures ;
- une partie « état des lieux et propositions », structurée par thématiques ;
- l'évaluation partagée établie dans le cadre du GNZH (en annexe).

## **2. Éléments d'évaluation synthétique du PNZH**

*Les questions auxquelles doit s'efforcer de répondre une évaluation du PNZH peuvent être résumées de la manière suivante :*

### **- Pertinence et cohérence**

- *Les objectifs généraux et spécifiques fixés par le plan sont-ils pertinents, c'est-à-dire adaptés au problème posé par le déclin des zones humides ?*
- *Les mesures et stratégies d'action décrites prévues par le plan sont-elles de nature à permettre l'atteinte de ces objectifs ? D'autres mesures auraient-elles pu être envisagées ?*
- *Le plan était-il cohérent avec les autres politiques publiques ?*
- *a-t-il été fait l'objet d'un portage politique suffisant ?*

### **- Mise en œuvre**

- *Les actions prévues ont-elles été mises en œuvre ?*
- *Quels ont été les obstacles rencontrés ?*
- *L'animation et le pilotage du plan ont-ils été suffisamment dynamiques ?*

### **- Résultats obtenus, efficacité et efficience**

- *Dans quelle mesure l'objectif final de freiner le déclin des zones humides a-t-il été atteint ?*
- *Quels ont été les effets réels du plan au regard d'objectifs plus spécifiques ?*
- *Ces effets peuvent-ils contribuer à plus long terme à la réalisation de l'objectif final du plan ?*
- *L'effort financier public en faveur de la préservation des zones humides est-il proportionné et justifié ?*

*Ces questions servent de fil directeur pour une évaluation synthétique du plan qui complète et commente l'évaluation partagée des 29 mesures, laquelle est reproduite intégralement en annexe du présent rapport, annexe 2.*

### **2.1. Pertinence et cohérence du plan**

Dans l'introduction du PNZH, ses objectifs sont résumés de la manière suivante :

- améliorer les pratiques sur les zones humides ;
- développer des outils robustes pour une gestion gagnant-gagnant des zones humides ;
- répondre de façon plus forte et plus concrète aux engagements de la France quant à la mise en œuvre de la convention de Ramsar ;
- renforcer la cohérence de l'action publique.

Il est cependant plus clair de se référer aux objectifs des 6 axes prioritaires, regroupés en 4 parties :

- **1<sup>ère</sup> partie** : Mobiliser l'ensemble des politiques publiques en faveur des zones humides
  - ▶ *Axe Prioritaire 1 : Développer une agriculture durable dans les zones humides en lien avec les acteurs de terrain*
  - ▶ *Axe prioritaire 2 : Valoriser le rôle spécifique des zones humides en milieu urbanisé*
  - ▶ *Axe prioritaire 3 : Renforcer la cohérence et l'efficacité des interventions publiques*
  - ▶ *Axe prioritaire 4 : Développer la maîtrise d'ouvrage pour la gestion et la restauration des zones humides*
- **2<sup>ème</sup> partie** : Renforcer la connaissance des zones humides
  - ▶ *Axe prioritaire 5 : Améliorer la connaissance sur les zones humides (recherche et inventaires)*
- **3<sup>ème</sup> partie** : Développer la formation et la sensibilisation
  - ▶ *Axe prioritaire 6 : Développer la communication, la formation et la sensibilisation en faveur des zones humides*
- **4<sup>ème</sup> partie** : Valoriser les zones humides françaises à l'international

Il est intéressant de souligner que deux des engagements du premier plan d'action de 1995 qui faisaient suite au rapport d'évaluation du Préfet Paul Bernard ont été repris dans les axes prioritaires 2010-2013 : « Inventorier » d'une part et « Assurer la cohérence des politiques publiques » d'autre part. L'analyse conduite plus loin montre qu'il s'agit de points faibles récurrents de la politique nationale.

Du point de vue des 4 premières questions posées ci-dessus, ces objectifs appellent les observations suivantes :

#### **2.1.1. Le PNZH ne fixe pas d'objectif global et quantifié de préservation des zones humides**

Cette absence est implicitement justifiée dans l'introduction par la volonté du groupe national de « ne pas afficher d'ambition irréalisable ». Il est cependant suggéré dans cette même introduction que le plan s'inscrit dans les « efforts continus de l'État, des collectivités territoriales, du secteur privé et des associations » pour « enrayer la tendance au déclin et reconquérir les zones humides ». C'est donc bien par rapport à cet objectif final que le plan doit être évalué. Les objectifs formulés à travers les axes prioritaires n'ont de sens qu'en tant qu'objectifs intermédiaires concourant à l'arrêt de la dégradation des zones humides.

Cela étant précisé, l'absence d'indicateurs globaux (cf. ci-dessous) rend difficile un pilotage de la politique par les résultats : un objectif qui n'est pas régulièrement suivi n'a aucune chance d'être atteint.

## 2.1.2. Les pressions s'exerçant sur les zones humides sont très inégalement prises en compte dans les objectifs du plan

Il convient par ailleurs de se demander si les objectifs fixés à travers les axes stratégiques et les 29 mesures à travers lesquelles ils sont déclinés sont, par leur nature même, susceptibles de lutter efficacement contre les différentes pressions anthropiques qui s'exercent sur les zones humides :

- agriculture (drainage, etc.) ;
- urbanisation et infrastructures ;
- fréquentation (chasse et pêche, tourisme).

La simple lecture des axes prioritaires fait apparaître que la réduction des pressions liées à l'agriculture et le soutien aux activités agricoles adaptées aux zones humides (élevage extensif) constituent l'une des priorités du PNZH. En revanche, les autres causes de déclin des zones humides sont moins clairement ciblées par le plan. L'objectif affiché par l'action 6 (« Renforcer la prise en compte des zones humides dans les documents d'urbanisme et les Agenda 21 locaux ») constitue certes un préalable sans lequel il sera difficile de s'opposer au mitage progressif des zones humides par l'urbanisation et les infrastructures. Il n'en demeure pas moins que le plan n'affiche pas clairement l'ambition de mettre fin dans un délai prévisible au processus d'artificialisation des zones humides – qui n'est d'ailleurs pas dissociable du processus plus global d'artificialisation des sols qui affecte environ 800km<sup>2</sup>/an en France métropolitaine<sup>5</sup>.

### 2.1.2.1. Une ambition légitime de mobilisation de l'ensemble des politiques publiques que contredit l'absence de portage interministériel

Les 4 premiers axes prioritaires du plan sont référés à l'objectif général de « mobiliser l'ensemble des politiques publiques en faveur des zones humides ». Or, les objectifs opérationnels et les mesures censées y conduire ne sont pas à la hauteur de cette ambition. Plusieurs politiques publiques ayant des impacts sur les zones humides, identifiés depuis plus de vingt ans, ne sont pas ou peu concernées par le plan : c'est notamment le cas pour la politique en matière de nouvelles infrastructures de transport, ou de la politique d'aménagement du territoire.

En termes de leviers d'action, l'une des principales lacunes est la fiscalité : les charges pesant sur le foncier non bâti sont une forte incitation à sa mise en valeur économique (cf. infra). Or, le sujet n'est pas abordé par le plan.

Le contenu de l'action 8 (« Améliorer la compatibilité des dispositions législatives et réglementaires ») se limitait pratiquement à l'identification des incohérences et des principales pistes d'amélioration des textes.

En l'absence de portage interministériel du plan (cf. infra), il était difficile de se fixer des objectifs plus opérationnels en matière d'harmonisation des politiques publiques.

---

<sup>5</sup> Source

### 2.1.2.2. Les actions prévues par le plan ne pouvaient permettre à elles seules d'atteindre l'objectif crucial de développer une agriculture durable dans les zones humides

Comme cela est développé plus loin, l'agriculture en zone humide est devenue la principale garante de la vitalité de ces espaces et de leur entretien. Or, les conditions naturelles prévalant dans ces zones ne permettent le maintien de l'agriculture que si les handicaps qui en découlent sont compensés par des aides d'un niveau suffisant, contrepartie des services rendus à la collectivité par les agriculteurs de ces territoires.

Ce diagnostic est clairement posé par le plan, mais les montants et conditions d'attribution de ces aides relèvent de la politique agricole commune. Sur ce point, faute notamment de portage interministériel (cf. infra), le plan ne pouvait faire mieux que prendre acte de certaines avancées (changement des critères de l'ICHN en 2010), tout en constatant leurs limites.

Les autres mesures relatives à l'agriculture (mesures agro-environnementales, soutien à l'innovation, etc.), quel que soit leur intérêt (cf. bilan détaillé), sont d'une ampleur très insuffisante pour contribuer significativement à l'atteinte de l'objectif fixé.

### **2.1.3. L'accent mis sur la préservation des zones humides les plus sensibles ne doit pas masquer l'insuffisance des leviers d'action pour lutter contre le déclin des zones humides ordinaires**

Une part importante des moyens financiers du plan a été consacrée à différentes actions de protection, dont l'acquisition par les agences de l'eau de 20 000 hectares de zones humides sensibles et la gestion des milieux humides financées par ces mêmes agences, et relevant d'autres acteurs du territoire (conservatoire du littoral, conservatoires d'espaces naturels, collectivités locales, etc. Pour nécessaire que soit cette action, il convient de souligner son faible impact quantitatif (approximativement 1% de la surface totale des zones humides). Or, en termes de fonctionnalités hydrologiques, notamment, toutes les zones humides, même celles de taille modeste, sont importantes. Au regard de ce constat, force est de constater que les actions du plan paraissent peu susceptibles par elles-mêmes de freiner la dégradation de ces milieux plus banalisés.

## **2.2. Mise en œuvre**

### **2.2.1. La plupart des 29 actions du plan ont connu un début de mise en œuvre**

L'évaluation des 29 mesures fait apparaître que la grande majorité d'entre elles ont connu au moins un début de réalisation.

#### 2.2.1.1. Quelques mesures ont été abandonnées

- l'action 2 « Valoriser les produits agricoles issus des zones humides » (mesure qui s'est avérée non pertinente sous la forme initialement prévue, cf. évaluation partagée) ;
- la création d'un parc national zones humides.

### 2.2.1.2. D'autres, plus nombreuses, sont restées inabouties

En particulier :

- intégration des zones humides dans les documents d'urbanisme ;
- mise en place d'un système d'information national sur les zones humides ;
- réalisation d'un inventaire ;
- clarifier l'articulation des statuts appliqués aux zones humides.

### **2.2.2. Une réelle mobilisation des acteurs dans la mise en œuvre du plan**

Le bilan de l'action des 5 pôles relais est très positif. Ils ont démontré leur compétence et leur capacité à fonctionner en réseau et à diffuser des savoir-faire issus d'expériences de terrain.

Le groupe national zones humides a été actif et a bien joué son rôle. On peut toutefois s'interroger sur sa composition (absence d'acteurs administratifs et scientifiques importants), en lien notamment avec l'absence de portage interministériel soulignée plus haut.

Les agences de l'eau se sont fortement impliquées dans la mise en œuvre du plan, notamment à travers les programmes d'acquisition et pour confier à des maîtres d'ouvrage -autres établissements publics ou associations- la restauration et la gestion de zones humides.

L'ONEMA et les services déconcentrés en charge de la police de l'eau sont les fers de lance des contrôles puisqu'en moyenne 25% de leur activité de police s'effectuent dans les milieux humides.

De nombreuses initiatives, émanant des divers acteurs publics et associatifs concernés, ont été prises dans les domaines suivant : promotion de bonnes pratiques, soutien à l'innovation, capitalisation des connaissances, formation, sensibilisation, valorisation des zones humides à l'international.

## **2.3. Résultats, efficacité et efficience**

### **2.3.1. Rien ne permet de dire que le déclin des zones humides ait été freiné de manière significative par le plan**

La dernière évaluation de l'ONZH porte sur la période 2000-2010. Elle ne permet donc pas de tirer de conclusions sur les effets du plan. Toutefois, le fait qu'elle ne montre aucun infléchissement des tendances antérieures (avec une dégradation pour 48% des sites de l'échantillon) laisse penser que celles-ci se sont poursuivies pendant la durée du plan. Il faut souligner que les indications de l'ONZH ne concernent qu'un échantillon de 152 zones humides remarquables. Il y a lieu de penser que la situation est encore plus défavorable pour la plupart des zones humides ordinaires.

À titre indicatif, on peut mentionner qu'une part significative (près de la moitié) des projets d'infrastructures dont l'étude d'impact environnemental a fait l'objet (depuis



2009) d'un examen par l'Autorité environnementale, empiète sur une zone humide. Ceci est d'autant plus préoccupant que 60% des milieux humides sont situés dans des zones Natura 2000 dont le maintien en bon état est du ressort de chaque État-membre.

Comme on l'a indiqué plus haut, l'absence d'inventaire national régulièrement mis à jour ne permet pas de porter un diagnostic plus précis.

### **2.3.2. Un renforcement de la protection des zones humides à fort enjeu de biodiversité**

Bien qu'il soit difficile et prématuré de quantifier ce résultat, on peut penser que les mesures prises dans le cadre de l'action 12 (« Accélérer la préservation des zones humides les plus sensibles »), notamment les mesures d'aide à l'acquisition, ont ou auront une certaine efficacité. Cependant, la mise en œuvre des « zones humides d'intérêt environnemental particulier » (ZHIEP) introduites par la loi développement des territoires ruraux (DTR) de 2005 n'a pu avoir lieu ce qui interroge leur maintien dans les textes (voir infra).

### **2.3.3. Une référence et un point d'ancrage pour les acteurs**

L'existence d'un plan est par elle-même un levier de mobilisation, qui contribue à la légitimation de l'objectif de préservation des zones humides et au renforcement des réseaux d'acteurs concernés. De ce point de vue, on peut considérer que le PNZH a été un succès. À rebours de ce constat, l'on peut néanmoins souligner que le plan n'est pas vraiment relié à d'autres outils stratégiques comme la Stratégie nationale de développement durable (SNDD) ou la Stratégie nationale de biodiversité (SNB). Enfin, les éléments du PNZH relèvent tantôt de la politique de l'eau, tantôt de la politique de la biodiversité, ce qui ne contribue pas à clarifier les concepts et les méthodes constitutifs de cette politique.

### **2.3.4. Des progrès dans la capitalisation et la diffusion des connaissances sur les zones humides qui pourraient renforcer la légitimité des mesures de protection**

Le plan a permis de développer les connaissances sur le fonctionnement des zones humides et l'on peut supposer qu'il a également permis de renforcer la prise de conscience de leur importance et de leur utilité dans le public et chez les élus. En revanche, il est toujours impossible de donner des chiffres sur les superficies de milieux humides selon leur catégorisation (tourbières, marais,...) ou sur les recoupements avec leur mode d'occupation et d'exploitation.

Parmi les points à mettre en exergue, on peut mentionner les travaux d'évaluation économique des services rendus par les zones humides. Malgré d'inévitables limites, ils peuvent aider à objectiver les externalités produites par ces territoires et renforcer ainsi la légitimité des politiques de préservation.

### 2.3.5. Peu d'éléments significatifs sur le coût et l'efficacité du plan

On note un budget initial de 94 Meuros sur 3 ans (dont 60 M euros de crédits fléchés au titre des 9<sup>èmes</sup> programmes des agences de l'eau) affecté au PNZH mais on ne dispose pas de compte-rendu financier du plan. Cette somme ne reflète pas l'ensemble des coûts de fonctionnement générés par la mise en œuvre des actions du plan. Elle ne tient pas compte non plus des dépenses figurant au budget du ministère de l'agriculture, ni de celles engagées par les collectivités territoriales. À titre indicatif, le montant total des aides accordées aux zones humides au titre des mesures agro environnementales (MAE) atteint probablement les 100 millions d'euros pour 100 000 ha<sup>6</sup>, ce qui paraît modeste en valeur absolue ou en valeur relative (le total des neuf dispositifs MAE représente 430 millions € pour 5,6 millions d'ha). On peut nuancer cette impression en observant qu'une évaluation complète de l'effort public en faveur des zones humides devrait prendre en compte un grand nombre d'effets collatéraux (notamment les surcoûts économiques liés aux mesures réglementaires).

Au regard de ces dépenses, on est aujourd'hui incapable de chiffrer, même de manière approximative, les services rendus par les zones humides, les éléments d'évaluation économique des services rendus par les zones humides étant encore trop partiels et imprécis pour être agrégés en dépit de travaux intéressants réalisés par le CGDD<sup>7</sup>. Force est donc de constater que, si l'on peut penser que la préservation des zones humides constitue un enjeu suffisamment important pour justifier un accroissement de l'effort financier de la collectivité, il est difficile d'étayer cette conviction par des arguments chiffrés.

---

<sup>6</sup> En y incluant le financement des collectivités et des agences de l'Eau. Comme on le détaille plus loin, le financement État des mesures agro-environnementales zones humides a représenté environ 20 millions d'euros par an.

<sup>7</sup> « Les méthodes et les valeurs de référence pour la valorisation des services rendus par les zones humides » Le point sur n°97, septembre 2011.

### 3. État des lieux et recommandations par thématiques

#### 3.1. Politiques d'intégration

L'intégration de la préoccupation environnementale dans les politiques sectorielles est l'un des fondements du développement durable<sup>8</sup>. Ce principe d'intégration défini à l'origine dans la Déclaration de Rio en 1992 souligne que les objectifs premiers en matière d'environnement sont conditionnés le plus souvent par des orientations et des choix opérés au titre d'autres politiques publiques. La protection de l'environnement, et donc des zones humides, dépend également des stratégies mises en œuvre par le secteur privé que les politiques publiques doivent encadrer par des instruments réglementaires et économiques ou par la voie contractuelle.

La mission dresse un état des lieux et émet des propositions pour qu'une meilleure intégration de la protection des milieux humides puisse s'intensifier ou voir le jour dans des domaines jugés par elle prioritaires : l'agriculture, l'urbanisme, les prélèvements de granulats, l'évaluation environnementale et la fiscalité.

##### 3.1.1. Agriculture-élevage

Cf. PNZH :

- *Action 1. « Soutenir une agriculture et une sylviculture extensive en zone humide »*
- *Action 2. « Valoriser les produits agricoles issus des zones humides »*
- *Action 3. « Lancer des programmes d'actions territoriales pour une meilleure prise en compte des zones humides »*

L'agriculture et plus particulièrement l'élevage extensif constituent encore en 2010 à la fois la principale activité économique et la principale utilisation de l'espace dans les zones humides<sup>9</sup>; bien que présente sur la quasi-totalité des sites métropolitains, elle y est soumise à la double pression de l'urbanisation et du développement des espaces à vocation récréative. En outre, on observe une tendance à l'intensification qui n'est pas favorable à leur bonne gestion. L'enjeu est par conséquent de préserver une agriculture suffisamment extensive et donc consommatrice d'espace pour garantir une gestion durable de ces territoires marqués par des contraintes naturelles fortes.

Longtemps perçue comme un facteur de destruction des zones humides, notamment du fait des travaux d'assèchement qui y ont été conduits jusqu'aux années 70 avec le soutien des pouvoirs publics, l'agriculture en zone humide est devenue, aujourd'hui, au contraire, la principale garante de la vitalité de ces espaces et de leur entretien.

L'accomplissement de cette fonction suppose cependant le respect de deux conditions essentielles que sont :

---

<sup>8</sup> Article 37 de la Charte des droits fondamentaux adoptée en 2000.

<sup>9</sup> Source: CGDD, septembre 2012. Enquête nationale sur les zones humides - état 2010 et évolution 2000-2010.

- le respect rigoureux par les agriculteurs de la réglementation issue de la loi sur l'eau de 1992<sup>10</sup> en matière de création d'ouvrages ou d'activités dans ces zones, et en particulier en matière de drainage ;
- et par conséquent l'identification précise de l'étendue de la zone humide, afin d'éviter tout malentendu ou encore afin que l'on ne confonde pas zones ayant aujourd'hui les caractéristiques physiques (excès d'humidité, couverture d'eau) propres à la définition d'une zone humide et celles qui ne l'ont plus (exemple du marais desséché dans le marais poitevin) sauf à considérer qu'il soit opportun de revenir à la situation d'avant assèchement.

Par ailleurs, les conditions naturelles qui existent dans les zones humides ne permettent le maintien de l'agriculture que si les spécificités du territoire sont prises en compte. De là découlent deux impératifs :

- pour les pouvoirs publics d'identifier objectivement pour chaque zone humide ou partie de zone humide le niveau de handicap naturel auquel doivent faire face les agriculteurs qui exercent leur activité dans ces territoires fragiles aux potentialités limitées ;
- pour l'ensemble de la société d'apprécier et de rémunérer les services rendus par les agriculteurs de ces territoires, qu'il s'agisse de la production de biens marchands (produits alimentaires locaux, offre de services touristiques ou récréatifs,...) ou non marchands (protection contre les inondations, préservation de la qualité de l'eau, entretien du patrimoine naturel,...).

Pour atteindre ces objectifs les réponses doivent être apportées à plusieurs niveaux :

- l'existence de règles du jeu claires et stables dans le temps quant au mode de fonctionnement de la zone humide au regard de la ou des fonctionnalités qu'elle exerce (niveaux d'eau aux différentes périodes de l'année, modes de culture et contraintes en termes de dates, choix d'espèces et de variétés, entretien d'habitats,...). Ces règles doivent être au moins partagées par les acteurs institutionnels qui ont une compétence sur le territoire (État et ses établissements publics concernés, collectivités territoriales, organisations professionnelles,...) mais également par la population du territoire et donc par les agriculteurs eux-mêmes. Elles doivent être scientifiquement fondées, stables, durables, lisibles et opposables faute de quoi aucun projet ne peut aboutir. Ceci suppose concrètement l'existence au niveau de la zone humide concernée d'une structure « maître d'ouvrage » dotée d'une charte de territoire (cf. III-5) ;

**1. *Recommandation à la DEB, les AE et l'ONEMA* :** Doter les zones humides de « chartes de territoires » élaborées de manière concertée et opposables à l'ensemble des acteurs par une structure « maître d'ouvrage »<sup>11</sup>. Ces chartes doivent être suffisamment précises pour permettre aux agriculteurs de bénéficier d'un cadre de travail stable et durable.

- la prise en charge du handicap à-travers les outils adaptés de la politique agricole commune. Il est à noter à cet égard qu'au cours de la période 2007-

<sup>10</sup> Article R. 214-1 du code de l'environnement-rubrique 3310.

<sup>11</sup> Par exemple une collectivité locale, un EPTB,....

2013, les zones humides ne bénéficiaient pas d'une mesure spécifique de type ICHN<sup>12</sup>; en revanche le marais poitevin, y compris dans sa composante marais desséché bénéficiait de ce dispositif au titre des zones défavorisées « simples ». La future politique agricole commune (PAC) qui couvrira la période 2014-2017 devrait permettre aux États-membres de désigner des zones autres que les zones de montagne « soumises à des contraintes naturelles »<sup>13</sup> et qui sont ciblées pour partie en direction des zones humides (surface couverte d'eau pendant une partie significative de l'année, excès d'humidité des sols). À la date de rédaction de ce rapport, il semble que la France se soit exprimée en défaveur de la désignation de telles zones, ce qui doit être fait avant le 1er janvier 2014, date après laquelle il ne sera plus possible d'y revenir ;

**2. *Recommandation à la DEB et au MAAF: Identifier et quantifier avant le 1er janvier 2014 les territoires et en particulier les zones humides dans lesquels les agriculteurs seraient susceptibles de bénéficier de paiements en faveur des zones soumises à des contraintes naturelles.***

- un projet de territoire financé par les bénéficiaires des services rendus et une prise en charge des équipements collectifs par la collectivité une fois identifiés les services attendus des agriculteurs qui exercent leur activité dans la zone concernée, il est nécessaire d'apporter deux types de réponses au niveau local :
  - la création ou le maintien de conditions propices à leur activité : ceci concerne notamment la prise en charge par la collectivité territoriale gestionnaire du territoire des dépenses à caractère collectif (entretien des voiries, des ouvrages hydrauliques et de protection, gestion de la faune sauvage,...). Ceci suppose naturellement l'existence d'une collectivité dotée de moyens suffisants à tous les niveaux. C'est à ces conditions que les bénéficiaires du service rendu pourraient être mis à contribution par la collectivité gestionnaire de la zone humide.
  - la rémunération de la collectivité gestionnaire de la zone humide et des acteurs locaux, et au premier chef des agriculteurs, par les bénéficiaires des services rendus. À titre d'illustration, la création d'une zone d'expansion des crues à l'amont d'une agglomération bénéficie directement à cette-dernière et il est logique qu'elle contribue financièrement dans une proportion à définir d'un commun accord entre les acteurs concernés. De la même façon, un territoire Natura 2000 trouve sa légitimité et sa raison d'être dans l'amélioration qualitative des habitats ou encore la protection d'une aire d'alimentation de captage dans l'amélioration de la qualité de l'eau potable.

À ce stade, on voit que l'atteinte de l'objectif énoncé ci-dessus n'est possible que si les mesures agro-environnementales touchent une proportion significative du territoire, voire sa totalité et mobilisent des financements suffisants et alimentés par les bénéficiaires des services rendus. Ceci passe par une programmation pluriannuelle à l'initiative de la collectivité gestionnaire, laquelle fait appel aux financements

---

<sup>12</sup> ICHN: indemnité compensatoire de handicap naturel qui s'appliquait avec des niveaux d'aides croissants aux zones défavorisées dites simples, aux zones de piémont et aux zones de montagne.

<sup>13</sup> Proposition de règlement relatif au soutien au développement rural par le fonds européen agricole pour le développement rural ( FEADER ) COM ( 2012 ) 553 final.

correspondant aux enjeux (Natura 2000, MAE territoriales et système, Agences de l'eau, autres collectivités bénéficiaires,...).

Il convient de noter qu'aujourd'hui les mesures agro environnementales spécifiquement dédiées aux zones humides ont représenté pour l'État un engagement de 20 millions d'euros, ce qui est très peu, alors que l'appel d'offres lancé par le Ministère chargé de l'agriculture à cet effet a connu un grand succès. À ce montant s'ajoutent une partie des aides accordées au titre des contrats Natura 2000 et des MAE « eau » et « biodiversité » qui souvent concernent des zones humides. Toutefois, la mission n'a pas pu procéder à une extraction suffisamment fiable de ces données. Si l'on y ajoute la contribution des agences de l'eau et les aides, toutefois limitées, des collectivités, le montant total des aides accordées aux zones humides au titre des MAE atteint probablement les 100 millions d'euros annuels, ce qui reste très modeste.

Enfin, dans un souci de simplification, l'attribution et la gestion individuelle de ces contrats pourrait être confiée à la collectivité gestionnaire de la zone humide et non plus aux financeurs, ce qui permettrait à chaque agriculteur de passer un contrat unique avec les partenaires impliqués, de procéder à une lecture collective des résultats et d'harmoniser les contrôles.

**3. *Recommandation à la DEB, aux AE : Établir au niveau de chaque collectivité (ou autre structure) gestionnaire de zone humide une programmation pluriannuelle de la restauration et de l'entretien des ouvrages collectifs, mais également des mesures agro environnementales confiées aux agriculteurs.***

### **3.1.2. Infrastructures, urbanisation, prélèvements (granulats)**

Cf. PNZH :

- *Action 4. « Valoriser des expériences positives et engager des actions sur les zones humides en milieu urbanisé »*
- *Action 5. « Porter une attention particulière au lien entre la Trame verte et bleue et les zones humides en milieu urbanisé »*
- *Action 6. « Renforcer la prise en compte des zones humides dans les documents d'urbanisme et les Agenda 21 locaux »*
- *Action 11. « Lancer la mise en œuvre des zones humides d'intérêt environnemental particulier (ZHIEP) »*

#### ***3.1.2.1. Les évaluations environnementales, instruments décisifs pour éviter, réduire ou compenser les dommages aux zones humides***

Les milieux humides affectés par des projets locaux semblent en général correctement pris en compte par les collectivités avec, notamment, le dossier « loi sur l'eau » examiné concomitamment avec les autres études dans le cadre de la DUP, lorsque celle-ci relève du préfet de département.

En revanche, les services de l'État, chargés d'instruire les projets et de délivrer l'avis d'autorité environnementale soulignent que pour les grands projets d'infrastructure,

l'étude d'impact ne se prononce pas suffisamment sur les effets directs du projet, les maîtres d'ouvrage décalant le plus souvent après l'enquête publique la procédure « loi sur l'eau » ou les dérogations pour espèces protégées. Les enquêtes publiques ont donc lieu, dans de nombreux cas, alors que les études sur l'environnement ne sont pas complètes : de fait, les pétitionnaires sont soucieux de parvenir rapidement à une maîtrise foncière qui permettra d'inclure les terrains nécessaires à la compensation, et ce alors qu'ils ne peuvent apporter la preuve qu'il leur était impossible d' « éviter » ou de « réduire »<sup>14</sup> les impacts de leur projet.

En outre, les pétitionnaires s'inspirent des SDAGE pour appliquer soit un ratio de compensation de 2 pour 1, soit une équivalence surfacique sans, le plus souvent, qu'il y ait une véritable appréciation des fonctionnalités des zones naturelles détruites. Le raisonnement surfacique sans valeur ajoutée ne constitue pas une réelle garantie de la compensation pour la destruction d'un milieu humide. Ceci plaide à l'évidence pour que l'utilité publique des grands projets tiennent compte des impacts environnementaux et des moyens de les compenser, alors que leur étude est reportée plus tardivement. La solution, plaidée par l'AE du CGEDD et par le CGDD, est de parvenir à fusionner les études réglementaires (notamment « Natura 2000 » et loi sur l'eau) dans l'étude d'impact globale de façon à évaluer les répercussions du projet le plus en l'amont possible comme le requièrent les directives européennes. Cette réflexion d'ordre général, sur les impacts des grands projets d'infrastructure, englobe, bien entendu les zones humides (exemple : la liaison Lyon-Turin).

Enfin, il est patent que nombre de bureaux d'études<sup>15</sup> réalisant des évaluations environnementales éprouvent des difficultés à accomplir correctement leur tâche, soit que le moins disant l'emporte dans les marchés, soit que les compétences fines requises pour le repérage des milieux et espèces menacées ne constituent pas une priorité des maîtres d'ouvrage.

La mission a pu mettre en évidence plusieurs problèmes liés à l'évaluation environnementale pour lesquelles des solutions doivent être trouvées :

- l'inexistence d'un répertoire des terrains « offerts » à la compensation pouvant conduire des pétitionnaires à proposer des territoires déjà affectés à cet effet ;
- la difficulté d'appliquer le principe d'équivalence faute d'une approche multicritères pour tenir compte de la qualité de la mesure compensatoire ;
- le déficit d'écologues et de naturalistes spécialistes des zones humides dans l'administration et dans les bureaux d'études prestataires ;
- l'impossibilité d'établir actuellement un suivi des mesures prescrites dans l'arrêté d'autorisation par les services de l'État – difficulté qui pourrait être en partie résolue par le renseignement par les maîtres d'ouvrage d'un SIG mis à leur disposition ;
- la qualification des bureaux d'études réalisant des évaluations environnementales n'est pas encore entrée en vigueur.

***4. Recommandation à la DEB : Veiller à répertorier le plus exactement possible les territoires offerts à la compensation de la destruction des zones humides.***

<sup>14</sup> Voir la note de doctrine du MEDDE publié en juin 2012 sur « éviter-réduire-compenser ».

<sup>15</sup> Voir le rapport CGEDD n°007411-01 « Compétences et professionnalisation des bureaux d'études au regard de la qualité des études d'impact » Thierry Lavoux, Alain Femenias, mai 2011.

### **3.1.2.2. L'extraction des granulats, une des causes majeures de dégradation des zones humides alluviales**

L'extraction des granulats est depuis longtemps une source de conflit entre écologistes et bâtisseurs, les premiers soulignant les répercussions négatives de cette activité sur les milieux humides avec l'apparition de remblais et de gravières. On note une baisse de l'exploitation des granulats alluviaux qui s'établissait en 1970 à 70% du total de l'extraction, à 48 % en 1997 et 31,4 % en 2011. Durant cette période, cette modération de la consommation est davantage venue de la stagnation ou de la diminution de la construction neuve que d'économies réalisées dans la manière de construire. Cela dit, le secteur du bâtiment n'est pas le plus gros consommateur de granulats ; son poids représente 22% du total et demeure stable. En réalité, plus de la moitié de la consommation est affectée dans la construction et la réparation de routes, autoroutes et voies ferrées. Le volume de granulats alluvionnaires est restée stable entre 2005 et 2008 avec des prélèvements d'environ 140 millions de tonnes par an, et il a chuté à 119 millions en 2009 et 2011, ceci s'expliquant par la crise frappant le bâtiment et les travaux publics.

Le recours à des granulats recyclés est une des réponses possibles pour amoindrir les pressions de l'extraction sur les zones humides. Aujourd'hui le recyclage représente 6 % du total (21 millions de tonnes). L'objectif de la profession<sup>16</sup> est de doubler ce tonnage d'ici 2014, selon un engagement pris auprès du ministère chargé de l'environnement en 2009.

*5. Recommandation à la DEB : Établir un bilan des efforts accomplis par les professionnels de l'extraction des granulats et réévaluer l'objectif de production de granulats recyclés dans le prochain plan avec chiffrage d'un indicateur de performance.*

### **3.1.2.3. Les outils réglementaires pour limiter la consommation d'espace et protéger les zones humides ont une efficacité très relative**

La loi Grenelle II a renforcé l'intégration de l'environnement dans la planification urbaine en donnant aux SCOT et aux PLU de nouveaux moyens pour respecter cette obligation. Ce principe général, l'opposabilité des préoccupations environnementales aux documents d'urbanisme, s'est précisé par l'objectif d'utilisation économe du sol afin d'enrayer un phénomène qui va à l'encontre des objectifs de durabilité : l'étalement urbain. Le contenu des SCOT et PLU a donc été complété avec le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) de ces deux documents qui doit fixer les objectifs des politiques de lutte contre l'étalement urbain (SCOT) et édicter des objectifs de modération de la consommation d'espace et de lutte contre l'étalement urbain (PLU)<sup>17</sup>

Par ailleurs, le rapport de présentation du SCOT a été modifié en ce sens en présentant le bilan de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers au cours des dix dernières années précédant son approbation, tandis que celui du PLU doit justifier les objectifs contenus dans le PADD par rapport aux surfaces de consommation de l'espace fixées par le SCOT. À cet égard, il est notable qu'un PADD

<sup>16</sup> L'Union nationale des producteurs de granulats (UNPG).

<sup>17</sup> Article L.123-1-3 et article L.122-1-2 du CU.



qui ne comporte pas de diagnostic sérieux de l'existence d'espaces naturels, et donc de zones humides, peut être jugé illégal<sup>18</sup>

Une autre nouveauté est que le SCOT peut imposer avant l'ouverture à l'urbanisation d'un secteur nouveau, la réalisation d'une étude d'impact ou encore d'une étude de densification des zones déjà urbanisées.<sup>19</sup> Cette possibilité offerte par la loi n'a pas été fortement mobilisée par les collectivités, sans doute en raison des contraintes qu'elles font peser sur leurs décisions.

Une lecture juridique des dispositions nouvelles introduites dans le Code de l'urbanisme concernant la lutte contre l'étalement urbain, et par effet indirect la préservation des zones humides menacées par l'extension de l'artificialisation, conduit à suggérer qu'il s'agit d'un « droit optionnel », puisque les édiles « ne sont pas tenues de définir dans ces documents les normes tendant à faciliter la mise en œuvre d'une gestion économe du sol »<sup>20</sup>. Les seules obligations des collectivités locales s'arrêtent à la définition, la justification et la fixation d'objectifs chiffrés de consommation économe de l'espace et de procéder tous les six ans, sur la base d'indicateurs présentés dans le rapport de présentation, à une analyse des résultats de l'application du SCOT et du PLU. Les autorités locales restent donc largement libres de leurs appréciations en ce domaine et, seul le préfet peut intervenir en s'opposant à l'entrée en vigueur de ces documents s'ils autorisent une consommation excessive de l'espace en ne prévoyant pas la densification des quartiers desservis par les transports ou les équipements collectifs.<sup>21</sup>

De façon plus directe, les documents d'urbanisme déterminent désormais les conditions permettant d'assurer la protection de la biodiversité ainsi que le bon état des continuités écologiques. Les SCOT et les PLU doivent ainsi prendre en compte les schémas régionaux de cohérence écologique (SRCE) éléments majeurs pour identifier la « trame verte et bleue » politique co-élaborée par l'État et les Conseils régionaux et donc traduite par ces derniers dans leurs documents de planification. Le SCOT doit en particulier définir dans le document d'orientation et d'objectifs « les modalités de protection des espaces nécessaires au maintien de la biodiversité et à la préservation ou à la remise en bon état des continuités écologiques »<sup>22</sup> Cependant, le SRCE sera d'une faible portée normative puisque les documents d'urbanisme ne devront que le « prendre en compte ». En dépit de l'intérêt de faire élaborer les SRCE par les Régions en partenariat avec les services de l'État, pour rendre possible son appropriation par les collectivités, il est douteux que son effet sera déterminant sur la protection des espaces naturels en général et des zones humides en particulier.

Les PLU, communaux ou intercommunaux, qui doivent être obligatoirement compatibles avec les SCOT, contiennent certes, eux aussi, des outils permettant de protéger certains espaces. La loi SRU précitée a d'ailleurs élargi le zonage antérieur à cinq types de zones : les zones urbaines (U), les zones à urbaniser (AU), les zones naturelles (N), agricoles (A) et forestières (N) à protéger. S'il est indéniable que des améliorations de la situation ont résulté, en maints endroits, de la mise en œuvre de ces dispositions, celles-ci ne semblent cependant pas avoir enrayé la tendance générale à l'augmentation continue de l'artificialisation des sols et à l'étalement urbain,

---

<sup>18</sup> CAA de Lyon, 13 mai 2003, cité dans « Zones humides infos » n°69, 3ème trimestre 2010.

<sup>19</sup> Article L.122-1-5 du CU.

<sup>20</sup> Struilliou Jean-François « L'intégration des préoccupations environnementales dans les documents de planification urbaine. L'apport de la loi Grenelle II » RJE septembre-octobre 2012.

<sup>21</sup> L.122-11-1 du CU pour le SCOT et L.123-12 pour le PLU.

<sup>22</sup> L.123-1-3 du CU.

au point que la maîtrise de cette progression est devenue un des objectifs majeurs des pouvoirs publics.

#### **3.1.2.4. La nécessité d'une reconnaissance juridique des espaces humides dans le code de l'urbanisme**

Les zones humides ont payé un tribut particulièrement lourd à ce processus d'artificialisation des sols, ainsi qu'aux actions de drainage et d'assèchement qui constituent l'autre cause majeure de dégradation et de disparition. Ces pressions se sont traduites par une dégradation des milieux d'eau douce et, dans une moindre mesure, des milieux salés<sup>23</sup>. Il résulte de ce qui précède que cette situation s'explique en grande partie par le manque d'outils réglementaires véritablement opérationnels, face aux fortes pressions exercées. **Les zones humides ne sont pas identifiées en tant que telles dans le code de l'urbanisme**<sup>24</sup>, à la différence des espaces agricoles et boisés. S'agissant de ces derniers, des dispositions protectrices spécifiques existent dans le code de l'urbanisme, en ses articles L. 130-1 et suivants. Aucune disposition équivalente, au bénéfice des zones humides, ne figure en revanche dans le code de l'urbanisme. Certes, comme on l'a vu plus haut, les collectivités territoriales, EPCI ou syndicats mixtes, lors de l'élaboration de leur PLU ou SCOT, peuvent actuellement prévoir l'inscription de zones humides au sein des espaces naturels, identifiés en tant que tels dans ces documents d'urbanisme. Mais de tels choix, au demeurant laissés à la discrétion des acteurs locaux, n'emportent pas identification de ces zones humides en tant que telles.

Faute d'instruments juridiques dédiés, le 2<sup>ème</sup> PNZH avait notamment inscrit au nombre de ses priorités et actions de valoriser le rôle spécifique des zones humides en milieu urbanisé<sup>25</sup> et de renforcer la prise en compte des zones humides dans les documents d'urbanisme et les agendas 21 locaux<sup>26</sup>. Sur ce dernier point, l'opportunité de proposer des solutions législatives ou réglementaires pour résoudre les problèmes identifiés n'a pas été étudiée par les membres du groupe national de pilotage depuis la mise en œuvre du 2<sup>ème</sup> PNZH. Il n'apparaît pas non plus que des échanges de vue aient eu lieu, au sein du MEDDE, entre la DEB et la DHUP, sur la politique en faveur des zones humides. Des propositions de réforme ont en revanche été étudiées par quelques juristes spécialisés, notamment O. Cizel. Ses propositions de suppression de dispositions obsolètes et défavorables aux zones humides dans le code général des collectivités territoriales<sup>27</sup> et dans le code rural<sup>28</sup>, recueillent l'assentiment de la Mission.

<sup>23</sup> Selon les résultats de l'enquête nationale à dire d'experts sur les zones humides précitée, 47% des sites examinés en eaux douces étaient en mauvais état en 2010 et 53% en bon état ; s'agissant des milieux salés, les ratios étaient meilleurs, avec respectivement de 65% de milieux salés en bon état et 35% en mauvais état.

<sup>24</sup> A l'exception près, abordée ci-après, de l'article L. 146-6 de ce code, issu de la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, qui mentionne les zones humides au nombre des espaces susceptibles d'être classés en espaces remarquables ou caractéristiques du patrimoine naturel et culturel du littoral.

<sup>25</sup> Au titre de son Axe prioritaire 2.

<sup>26</sup> Au titre de son action 6.

<sup>27</sup> Suppression des mares insalubres : art. L. 2213-30 et L. 2231-31 CGCT (corrélativement 17° de l'art. L. 2321-2), issus d'une loi de 1898 sur la police rurale, dans leur principe incompatibles avec le code de l'environnement, redondantes avec les pouvoirs de police générale du maire, qui pourrait à ce titre en tout état de cause supprimer une mare pour des raisons de salubrité publique, en justifiant d'une urgence (art. L. 2212-1 CGCT et s).

<sup>28</sup> Réalisation de travaux d'assèchement des marais : art. R. 151-30 à R. 151-38, issus d'une loi de 1807, codifiées dans le code rural en 1992 ; ces dispositions réglementaires ont été privées de base légale par la loi Bachelot n° du 30 juillet 2003. De plus elles sont contradictoires avec les dispositions légales du code de l'environnement, notamment son art. L. 211-1-1, aux termes duquel la préservation des zones humides est d'intérêt général.

Servitude d'écoulement des eaux drainées : art. L. 152-20 à L. 152-23, issus d'une loi de 1854 ; dispositions obsolètes, au surplus redondante avec la servitude naturelle d'écoulement des eaux prévue aux art. L. 640 et 641

Dans la perspective de réformes plus ambitieuses des dispositions juridiques applicables aux zones humides, une solution d'attente consiste à renvoyer au prochain PNZH les études qui n'ont pas été menées dans le cadre du présent Plan national. L'autre option consiste à esquisser des pistes de réforme sur quelques points précis. Quelques-unes méritent d'être évoquées dès ce stade du bilan du 2<sup>ème</sup> PNZH et des perspectives à tracer dans la perspective d'un nouveau Plan national d'actions. **L'une d'entre elles pourrait consister en une reconnaissance juridique des espaces humides dans le code de l'urbanisme, sous la forme d'un zonage spécifique dans les PLU et SCoT.** Une telle modification législative a été souhaitée par plusieurs interlocuteurs de la mission<sup>29</sup>. Elle ne viendrait pas *ipso facto* garantir que soient protégées toutes les zones humides, mais elle serait l'expression claire du caractère souhaitable de leur prise en compte dans les projets d'aménagement<sup>30</sup>. Elle permettrait aux collectivités, syndicats mixtes ou EPCI, qui le souhaitent de pouvoir mieux identifier et protéger leurs espaces humides. Elle faciliterait en outre la mise en application d'autres mesures, telles que l'exonération de TFPNB en faveur des parcelles zones humides<sup>31</sup>.

Ainsi, aux termes de l'article L. 123-13 du code de l'urbanisme, le PLU doit actuellement faire l'objet d'une révision lorsque l'EPCI ou la commune envisage notamment soit de changer les orientations définies par le projet d'aménagement et de développement durables, soit de réduire un espace boisé classé, une zone agricole ou une zone naturelle et forestière. Il pourrait en être de même en cas de projet de réduction ou suppression d'espaces humides, dès lors que ces espaces seraient spécifiquement identifiés.

À cette fin, il pourrait être introduit dans le code de l'urbanisme des dispositions calquées sur celles portant sur les espaces boisés, qui ont montré leur efficacité : ceux-ci sont l'objet d'une identification et protection spécifique, sur la base des articles L. 130-1 et suivants du code de l'urbanisme. Les PLU peuvent en effet classer comme espaces boisés, les bois, forêts, parcs à conserver, à protéger ou à créer, attenant ou non à des habitations. Ce classement peut s'appliquer également à des haies ou réseaux de haies, à des plantations d'alignement, voire même à des arbres isolés.

**6. Recommandation à la DGALN : Assurer la reconnaissance juridique des zones humides dans le code de l'urbanisme sous forme de zonage spécifique dans les PLU et SCoT, afin de faciliter leur identification et leur protection.**

### **3.1.2.5. Soumettre à l'avis d'une commission les projets impactant les zones humides**

Une piste complémentaire de renforcement dans la protection des espaces humides pourrait consister à s'inspirer du dispositif mis en place pour contenir la consommation des espaces agricoles. En effet, aux termes de l'article L.122-3 du code de l'urbanisme, toute élaboration d'un SCoT<sup>32</sup> ayant pour conséquence une réduction des

---

du code civil.

<sup>29</sup> Notamment Guillaume Sainteny (entretiens du 20/12/12 ; rapport sur « les aides publiques dommageables à la biodiversité », oct. 2011), ainsi que le représentant de l'association des EPTB et les agences de l'eau, via SDAGE actuels et SAGE.

<sup>30</sup> A ce stade, les zones humides ne sont explicitement mentionnées qu'au sein des espaces remarquables dans les communes littorales (art. L. 146-6 du même code).

<sup>31</sup> Cf. le présent rapport III-1.3.2.

<sup>32</sup> De même, toute élaboration d'un plan local d'urbanisme d'une commune située en dehors du périmètre d'un schéma de cohérence territoriale approuvé et ayant pour conséquence une réduction des surfaces des zones

surfaces des zones agricoles est soumise à l'avis de la commission prévue à l'article L.112-1-1 du code rural et de la pêche maritime. Cette commission départementale, présidée par le préfet, associe des représentants des collectivités territoriales, de l'État, de la profession agricole, des propriétaires fonciers, des notaires et des associations agréées de protection de l'environnement. Elle rend son avis au plus tard trois mois après sa saisine ; à défaut, cet avis est réputé favorable.

**Ce dispositif pourrait être adapté, en s'appuyant sur une commission départementale existante, la commission départementale de la nature, des paysages et des sites<sup>33</sup>, mentionnée à l'article R. 341-16 du code de l'environnement**, qui a précisément pour mission de concourir « à la protection de la nature, à la préservation des paysages, des sites et du cadre de vie et contribue à une gestion équilibrée des ressources naturelles, et de l'espace dans un souci de développement durable. » Au titre de la protection de la nature, la commission est notamment chargée d'émettre un avis, « dans les cas et selon les modalités prévues par les dispositions législatives ou réglementaires, sur les projets d'actes réglementaires et individuels portant sur les réserves naturelles, les sites Natura 2000, les biotopes, la faune et la flore, le patrimoine géologique et les établissements hébergeant des animaux d'espèces non domestiques autres que les espèces de gibier dont la chasse est autorisée. Elle constitue une instance de concertation qui peut être consultée sur la constitution, la gestion et l'évaluation du réseau Natura 2000 dans le département ». Il serait donc parfaitement approprié d'étendre ses missions au bénéfice des zones humides. La commission départementale précitée se réunirait alors en sa formation spécialisée, dite « de la nature »<sup>34</sup>. Elle examinerait tout projet de destruction de zones humides, quelle qu'en soit la taille.

**7. *Recommandation à la DGALN et à la DEB : Soumettre tout projet impactant une zone humide à l'avis préalable de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites.***

**8. *Recommandation à la DGALN : Supprimer les dispositions obsolètes et défavorables aux zones humides existant encore dans le code général des collectivités territoriales et dans le code rural (voir annexe 5 au présent rapport)***

### **3.1.2.6. Entre le droit de l'environnement et le droit de l'urbanisme : des liens à conforter au regard de l'objectif d'intérêt général de protection des zones humides**

La gestion équilibrée et durable de la ressource en eau implique, aux termes mêmes de l'article L. 211-1 du code de l'environnement, que soient notamment assurée la prévention des inondations et la préservation des écosystèmes aquatiques, des sites et des zones humides. Cette gestion de la ressource en eau s'exerce, depuis 1964, par grands bassins hydrographiques, sur la base d'objectifs de qualité et de quantité des eaux fixés par des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE), eux-mêmes pouvant être déclinés localement, par sous-bassins ou groupements de sous-bassins, sous forme de schémas d'aménagement et de gestion

---

agricoles est soumise pour avis à la commission départementale de la consommation des espaces agricoles prévue à l'article L. 112-1-1 du code rural et de la pêche maritime (art. L. 123-6 du code de l'urbanisme).

<sup>33</sup> Présidée par le préfet (cf. sa composition, actuellement fixée à l'art. R. 341-17 du code de l'environnement).

<sup>34</sup> Cf. art. R. 341-18 et R. 341-19 du code de l'environnement.

des eaux (SAGE). Bien entendu, chaque SAGE doit être compatible avec le SDAGE dont il relève<sup>35</sup>.

Les documents d'urbanisme majeurs que sont les SCoT<sup>36</sup>, PLU<sup>37</sup> et cartes communales doivent eux-mêmes être compatibles avec :

- les orientations fondamentales d'une gestion équilibrée de la ressource en eau définies par les SDAGE ;
- les objectifs de protection définis par les SAGE.

L'articulation entre instruments de planification de la politique de l'eau et documents d'urbanisme est ainsi assurée. Le caractère opérationnel qui en découle a d'ailleurs été renforcé dans les SDAGE 2010-2015 par le fait que le volet « zones humides » de cette génération de schémas directeurs a été lui-même enrichi : les orientations et objectifs fixés y sont plus nombreux et plus précis.

Ce lien rencontre cependant une double série de limites :

- les SDAGE 2010-2015 des six Comités de bassin approuvés par les préfets ne peuvent guère que rappeler l'obligation de compatibilité entre documents d'urbanisme et SDAGE et des préconisations à caractère général afin que PLU et SCOT protègent les zones humides<sup>38</sup> ;
- s'il y a bien un SDAGE par grand bassin hydrographique, en revanche les SAGE, plus précis dans la déclinaison de leurs objectifs de protection, ne recouvrent pas la totalité du territoire national<sup>39</sup>. L'articulation n'est donc, notamment pour ce qui touche aux zones humides, que partiellement assurée.

Il en résulte de facto une insuffisance fréquente de prise en compte des zones humides dans les documents d'urbanisme (SCoT, PLU) 40, insuffisance que la recommandation numéro deux précitée devrait contribuer à pallier.

Quant aux zones humides présentant un intérêt environnemental particulier (ZHIEP)<sup>40</sup> et aux zones stratégiques pour la gestion de l'eau (ZSGE)<sup>41</sup>, qui peuvent être définies par arrêtés préfectoraux, elles constituent d'intéressantes innovations de la loi DTR, amplement citées et étudiées<sup>42</sup>, restées cependant sans application concrète<sup>43</sup> : depuis

---

<sup>35</sup> Ou rendu compatible avec lui dans un délai de trois ans suivant la mise à jour du schéma directeur (art. L. 212-3 du code de l'environnement).

<sup>36</sup> Art. L. 122-1-12 du code de l'urbanisme.

<sup>37</sup> Art. L. 123-1-9 du code de l'urbanisme.

<sup>38</sup> La prise en compte des zones humides dans les PLU et SCOT reste ainsi facultative.

<sup>39</sup> Ainsi, en 2010, si 84% de la surface du bassin Loire-Bretagne était couverte par un SAGE, cette part tombait à 39% en bassin Rhin-Meuse et à 34% dans le bassin Rhône-Méditerranée et Corse (cf. CGEDD, Audit thématique national de trois agences de l'eau, rapport n°007734-01, mars 2012). Une couverture complète n'est d'ailleurs pas jugée souhaitable dans certains bassins (AERM et C notamment).

<sup>40</sup> Aux termes de l'art. L. 211-3 du code de l'environnement, il s'agit de zones humides « dont le maintien ou la restauration présente un intérêt pour la gestion intégrée du bassin versant, ou une valeur touristique, écologique, paysagère ou cynégétique particulière ».

<sup>41</sup> Une ZSGE constituant un sous-ensemble pouvant être identifié au sein d'une ZHIEP (cf. art. L.211-3 et L. 212-5-1 du code de l'environnement).

<sup>42</sup> Cf. le manuel d'aide à l'identification des ZHIEP et ZSCE, élaboré en 2011.

<sup>43</sup> L'identification d'une ZHIEP dans le Plan d'aménagement et de gestion durable (PAGD) d'un SAGE n'a pas de valeur réglementaire, seule la délimitation d'une ZHIEP par arrêté préfectoral lui conférant ce statut réglementaire

2005, aucun arrêté préfectoral n'ayant délimité de tels espaces. La mission estime donc qu'il est temps de reconsidérer l'intérêt de ces dispositifs et d'envisager des ajustements, par exemple en les fusionnant- ou s'ils sont jugés inadaptés, de les supprimer<sup>44</sup>.

**9. Recommandation à la DEB : Procéder à une évaluation d'ensemble des dispositifs ZHIEP et ZSGE et envisager leur refonte, voire leur suppression.**

### **3.1.2.7. Les dispositions de la loi Littoral ne sont pas suffisamment utilisées pour préserver les zones humides dans les communes littorales**

La loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, dite loi Littoral, identifie, pour sa mise en œuvre, plusieurs espaces caractéristiques : bande littorale dite des 100 mètres, espaces proches du rivage, espaces urbanisés en lien avec le principe d'extension de l'urbanisation en continuité et celui de l'extension limitée dans les espaces proches du rivage, espaces à préserver de l'urbanisation avec les espaces naturels présentant le caractère d'une coupure d'urbanisation et les espaces remarquables ou caractéristiques du patrimoine naturel et culturel. C'est dans le cadre de cette catégorie des espaces remarquables que se trouvent mentionnées les zones humides, à l'article L. 146-6 du code de l'urbanisme.

Celui-ci dispose en effet que « *Les documents et décisions relatifs à la vocation des zones ou à l'occupation et à l'utilisation des sols préservent les espaces terrestres et marins, sites et paysages remarquables ou caractéristiques du patrimoine naturel et culturel du littoral, et les milieux nécessaires au maintien des équilibres biologiques* ».

Un décret fixe la liste des espaces et milieux à préserver, comportant notamment, en fonction de l'intérêt écologique qu'ils présentent, les dunes et les landes côtières, les plages et lidos, les forêts et zones boisées côtières, les îlots inhabités, les parties naturelles des estuaires, des rias ou abers et des caps, les marais, les vasières, les zones humides et milieux temporairement immergés ainsi que les zones de repos, de nidification et de gagnage de l'avifaune désignée par la directive européenne n° 79-409 du 2 avril 1979 concernant la conservation des oiseaux sauvages et, dans les départements d'outre-mer, les récifs coralliens, les lagons et les mangroves. Toutefois, des aménagements légers peuvent y être implantés lorsqu'ils sont nécessaires à leur gestion, à leur mise en valeur notamment économique ou, le cas échéant, à leur ouverture au public.

Un décret définit la nature et les modalités de réalisation de ces aménagements qui incluent, selon leur importance et leur incidence sur l'environnement, soit une enquête publique, soit une mise à disposition du public préalablement à leur autorisation. En outre, la réalisation de travaux ayant pour objet la conservation ou la protection de ces espaces et milieux peut être admise, après enquête publique réalisée conformément au chapitre III du titre II du livre 1er du code de l'environnement.

Le plan local d'urbanisme doit classer en espaces boisés, au titre de l'article L. 130-1 du code de l'urbanisme, les parcs et ensembles boisés existants les plus significatifs de la commune ou du groupement de communes, après consultation de la commission

---

de ZHIEP. Il semble bien que les arbitrages des préfets ne soient pas allés dans un sens favorable au développement de ZHIEP.

<sup>44</sup> Arguant du caractère fortement contre-productif d'un zonage ainsi renforcé ; cf. en ce sens Agence de l'eau RM et C « Évaluation de la politique en faveur des zones humides », rapport final 2010, p. 65.

départementale compétente en matière de nature, de paysages et de sites ». En application de l'article L.146-6 précité, un certain nombre de zones humides remarquables se trouvent classées en espaces remarquables et bénéficient ainsi d'un régime protecteur. Ces classements en espaces remarquables s'exercent sous le contrôle du juge administratif qui procède à ce titre à un contrôle de la qualification en espace remarquable : le site doit à la fois présenter un caractère naturel et abriter des zones humides remarquables, inventoriées et/ou protégées ; en revanche, les espaces sans intérêt écologique particulier ne sauraient bénéficier de la qualification d'espaces remarquables<sup>45</sup>. La protection des espaces remarquables du littoral s'étend en outre à tout espace situé sur le territoire d'une commune littorale et disposant des caractéristiques requises, que cet espace soit situé ou non à proximité du rivage<sup>46</sup>.

Une fois classés en espaces remarquables, ces espaces doivent être identifiés et délimités dans les documents d'urbanisme (SCoT et PLU), afin que leur protection soit assurée. Ce classement en zones naturelle inconstructible (ND/N) ou en zone agricole (NC/A) dans les PLU, n'est cependant effectué que de manière partielle, ce qui a notamment nécessité l'édiction en 2005 d'une circulaire demandant aux collectivités territoriales d'une part d'accélérer l'identification et la délimitation de ces espaces remarquables lors de l'élaboration ou la révision de leurs PLU et d'autre part de bien vouloir classer en espaces remarquables les sites labellisés Ramsar et identifiés Natura 2000<sup>47</sup>.

Aux insuffisances ci-dessus évoquées dans l'application des dispositions en vigueur s'ajoute les atteintes à la préservation des espaces remarquables identifiés comme tels, résultant des aménagements légers autorisés dans ces espaces par l'article L.146-6 lui-même. Ces aménagements légers requièrent certes, l'obtention d'un permis de construire ou d'un permis d'aménager<sup>48</sup> et sont mis en place sous le contrôle vigilant du juge. Ils doivent en outre être précédés d'une étude d'impact, afin d'examiner leur caractère d'intérêt général et le bien-fondé de leur localisation. Mais les pressions sont très fortes et, de plus, certains travaux restent soustraits à l'exigence d'aménagements légers. Il en est ainsi des certains travaux publics, de travaux d'extension de ports et d'aménagements routiers et ferroviaires indissociables, dans la mesure où la localisation de ces travaux et aménagements procède d'une nécessité technique impérative au sens de l'article L. 146-8 du même code de l'urbanisme. À ces cas d'atteintes aux espaces remarquables identifiés s'ajoute enfin un nouveau cas d'atteinte autorisée, en application de la législation récente sur le développement de l'éolien et les installations nécessitées par les champs d'éoliennes en mer et à proximité des côtes.

### **L'application de la disposition de l'article L. 146-6 relative aux espaces remarquables se heurte ainsi à diverses limitations, qui réduisent la portée effective de la protection affichée.**

La Mission ne peut donc qu'insister pour que les recommandations mentionnées dans le récent rapport du CGEDD sur l'application de la loi Littoral par les services de l'État<sup>49</sup> soient mises en œuvre.

---

<sup>45</sup> Cf. Olivier Cizel, Protection et gestion des espaces humides et aquatiques, ch. 11 réglementations particulières à certaines zones.

<sup>46</sup> Cf. Conseil d'État, 27 septembre 2006, n° 275922, commune du Lavandou.

<sup>47</sup> Cf. rapport précité d'O. Cizel et rapport CGEDD Audit thématique sur l'application de la loi littoral, n° 007707-01, septembre 2012.

<sup>48</sup> Selon la nature des aménagements concernés.

<sup>49</sup> Rapport CGEDD Audit thématique sur l'application de la loi Littoral, n° 007707-01, septembre 2012.

**10.Recommandation à la DGALN :** *Rappeler dans les guides relatifs à l'élaboration des documents d'urbanisme l'obligation : – d'identifier dans les SCoT les espaces remarquables du littoral en tant que tels et d'y prescrire des objectifs de gestion ; – de les délimiter dans les PLU avec un zonage spécifique renvoyant à un règlement conforme a minima à l'article R. 146-2 du code de l'urbanisme.*

Il conviendrait que les services :

- s'assurent que les prescriptions des SDAGE pour protéger les zones humides sont reprises dans les documents d'urbanisme de toutes les communes en en soulignant l'importance particulière pour celles relevant de la loi Littoral ;
- veillent à assurer une actualisation permanente des espaces remarquables du littoral, en distinguant ceux qui relèvent d'une protection juridique et ceux qui relèvent d'inventaires avec effets juridiques indirects (ZNIEFF par exemple) ;
- gardent la trace de la qualification en espaces remarquables et conservent l'historique des inventaires, des actualisations et des notifications ou communications<sup>50</sup>.

S'agissant plus particulièrement des zones humides, il conviendrait en outre, à tout le moins, de veiller à ce que toutes celles qui le méritent soient bien classées en espaces remarquables, quelle que soit leur taille. Un classement spécifique, à l'instar de celui existant dans le code de l'urbanisme au bénéfice des espaces boisés, par les articles L. 130-1 et suivants, gagnerait en conséquence à être instauré par le législateur. Une telle réforme serait en effet de nature à renforcer de manière efficace la protection des zones humides, qu'elles se situent ou non dans les communes littorales, et indépendamment de leur taille.

**11.Recommandation à la DGALN :** *Instaurer dans le code de l'urbanisme, au bénéfice des zones humides, un classement spécifique, à l'instar de celui existant dans le code de l'urbanisme en faveur des espaces boisés, par les articles L. 130-1 et suivants du même code.*

**12.Recommandation à la DEB :** *Veiller par instruction ou circulaire à ce que les zones humides littorales soient classées en « espaces remarquables » de la loi Littoral.*

### **3.1.3. La protection des zones humides par la fiscalité et les outils fonciers**

Cf. PNZH :

- *Action 8. « Améliorer la compatibilité des dispositions législatives et réglementaires »*
- *Action 9. « Clarifier l'articulation des statuts appliqués aux zones humides »*

<sup>50</sup> Cf. rapport CGEDD précité , recommandations p. 89 et 90.



- *Action 10. « Renforcer la cohérence dans les politiques ayant un impact sur les zones humides »*

### **3.1.3.1. Prendre en compte les subventions publiques dommageables aux zones humides**

Les aides et les subventions, nationales ou européennes peuvent avoir des effets dommageables sur les milieux naturels. Cette assertion n'est pas nouvelle puisque depuis plusieurs années, l'OCDE et la Commission européenne, ont souligné les impacts négatifs de certaines politiques publiques sur les écosystèmes. En outre, en 2010, la Convention sur la biodiversité biologique (CDB) adoptée à Nagoya en 2010 a souligné la nécessité d'éliminer d'ici à 2020 les subventions néfastes pour la diversité biologique. Les aides publiques favorisant l'artificialisation des habitats naturels, l'assèchement des milieux humides, les retournements des prairies ou les changements de destination d'écosystèmes fragiles, tels les marais ou les tourbières, concernent des secteurs aussi différents que l'agriculture, l'urbanisme ou l'énergie.

Le rapport dit « Sainteny », réalisé par le Conseil d'analyse stratégique (CAS),<sup>51</sup> identifie quatre catégories d'aides dommageables à la biodiversité et avance des pistes de réforme pour diminuer ou faire disparaître les incitations délétères. La mission n'a pas suffisamment approfondi ce point pour en faire une liste exhaustive, mais, dans le cadre d'un nouveau plan national zones humides, il pourrait être proposé de lister les pistes d'évolution de la fiscalité dommageable aux milieux humides en leur donnant un ordre de priorité pour parvenir à une meilleure efficacité.

Parmi les recommandations formulées dans le rapport Sainteny, qui touchent à l'ensemble des espaces naturels, certaines ont retenu l'attention de la mission au regard de leurs potentialités pour protéger ou gérer convenablement les zones humides.

- ***Verdissement de la DGF***

*« L'introduction d'un critère biodiversité dans la DGF viserait à reconnaître l'apport pour la collectivité dans son ensemble, et pas seulement pour la collectivité locale concernée, de modes d'utilisation et de gestion de l'espace qui préservent la biodiversité. Les collectivités concernées acceptent en effet de faire des choix sur leur territoire dont les bénéfices environnementaux et sociaux dépassent largement leurs limites administratives mais qui contraignent, entre autres, leurs possibilités d'urbanisation. »*

**13.Recommandation à la DGALN :** *Appliquer un critère<sup>52</sup> de solidarité, par une modulation de la DGF, avec les communes ou les intercommunalités qui sont pourvues en zones humides et qui n'entendent pas les détruire de façon directe ou indirecte.*

- ***Inventaire des aides publiques dommageables à la biodiversité***

<sup>51</sup> G.Sainteny (DIR), Les aides publiques dommageables à la biodiversité, Rapport, CAS, octobre 2011

<sup>52</sup> Un critère surfacique de surface protégée serait le mieux à même de traduire l'effort de la collectivité et aurait une valeur d'exemple.

« La France ne dispose pas aujourd'hui d'une vue claire et complète des soutiens publics défavorables, ni même favorables, à la biodiversité, que ce soit aux niveaux national, régional, départemental, communal et encore moins de façon consolidée ».

**14.Recommandation à la DEB :** Doter l'État et les collectivités territoriales des moyens de comptabiliser leurs aides publiques ayant un impact défavorable ou favorable sur les zones humides, et au-delà sur la biodiversité en général.

### **3.1.3.2. Comment rendre la fiscalité plus favorable aux zones humides ?**

La fiscalité s'appliquant aux espaces naturels favorise parfois des usages qui peuvent s'avérer contre productifs pour leur préservation. En effet, le rendement du foncier non bâti est proche de zéro<sup>53</sup> quand il n'est pas négatif, ce qui incite le propriétaire à « accroître son rendement (exploitation plus intense qui va à l'encontre des souhaits d'une extensification), d'en changer la substance (urbanisation) ou d'en amputer une partie, c'est à dire de morceler les espaces naturels ou de s'en défaire »<sup>54</sup>. Un taux de prélèvement qui ne tiendrait pas compte de la nature des espaces et de leur mode d'exploitation peut donc aboutir à pénaliser les usages moins productifs et, parfois « à intensifier le rendement des biens fonciers non bâtis pour compenser par de nouveaux revenus, la nouvelle imposition ».

La conception de la fiscalité locale est ainsi de nature à augmenter l'artificialisation des sols puisque les recettes des collectivités se fondent sur un ensemble de taxes assises sur la construction (y compris sur les transactions) ou sur les infrastructures. La principale taxe sur le non-bâti, la TFPNB, fait l'objet d'un abattement forfaitaire de 20% contre 50% pour la taxe sur le foncier bâti et, les zones humides, une fois reboisées sont exonérées de TFPNB pendant une période comprise entre 10 et 50 ans selon l'essence utilisée.

La taxation du patrimoine faiblement productif (élevage en milieux humides) pourtant souvent riche en biodiversité paraît contestable si l'on veut bien établir un parallèle avec la fiscalité du patrimoine culturel. L'exclusion des objets d'art, d'antiquité et de collection de l'assiette de l'imposition du patrimoine devait, dès l'origine, éviter d'augmenter leur coût de détention et, de facto, entraver leur vente à l'exportation, ce qui aurait correspondu à un appauvrissement culturel et artistique. L'application de ce raisonnement aux zones humides apparaît fondé, celles-ci risquent d'être détruites, créant ainsi une perte irréversible pour le pays comme pour la biodiversité mondiale.

Ces considérations plaident pour un allègement de la fiscalité sur ces espaces sensibles, mesure qui avait été amorcée en 2005<sup>55</sup> avec une exonération de 50% de taxe sur le foncier non bâti (TFPNB) des zones humides agricoles et uniquement agricoles, sous réserve d'un engagement de gestion de cinq ans. Le bilan du recours à l'exonération de TFPNB pour les zones humides montre que cette mesure touche une superficie très réduite (10 857 ha répartis entre les prés et prairies (67%) et landes et marais (33%)). L'état compense à due concurrence les pertes de recette par une dotation aux collectivités qui se sont engagées dans la voie de l'exonération. Le

<sup>53</sup> G.Sainteny « Plaidoyer pour l'écofiscalité », Buchet Chastel, 262p, 2012

<sup>54</sup> G. Sainteny, op cit

<sup>55</sup> Loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux

montant de ces remboursements atteignaient 347 033€ en 2006 et 838 781€ en 2008<sup>56</sup>.

Il est important de souligner que la valeur cadastrale résulte d'une classification datant de 1908 qui catégorise les propriétés non bâties en 13 groupes dans lesquels peuvent être regroupés des terrains artificialisés et des espaces naturels. Par exemple, les tourbières, parcs et jardins, pièces d'eau sont considérés comme des espaces aussi artificialisés que les terrains à bâtir et rue privées, chemins de fer, sols des propriétés bâties ! Ce classement qui n'obéit à aucune logique ni économique ni écologique mérite donc une révision.

**15.Recommandation à la DGALN :** Réviser le classement de l'instruction ministérielle de 1908 des propriétés non bâties pour tenir compte de leur valeur écologique et ce, à la lumière de l'inventaire national des zones humides.

### 3.1.3.3. Vers une convergence de la fiscalité des bois et forêts et des zones humides ?

Lorsque l'on examine les régimes fiscaux appliqués aux espaces naturels (terres agricoles, forêts, espaces protégés et zones humides), de grandes différences se font jour qui de toute évidence laissent les zones humides à l'écart des avantages offerts à d'autres espaces, comme l'indique le tableau ci-après :

La fiscalité des espaces naturels

(Source : MEDDE/CGDD)

	Dispositif fiscal	Terres agricoles	Bois et forêts	Espaces naturels protégés	Zones humides
Acquisition	Impôt sur le revenu (IR)		Réduction d'IR égale à 22% du montant de l'investissement	Ex pour coll. pub. et Etb Pub.	–
	Droits de mutation (DMTO)	Dispositifs particuliers (jeunes, fermiers...)			–
Détention	Taxe foncière	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Exonération</li> <li>•Exonération</li> <li>•</li> </ul>	depuis 1993  de la part communale	des parts régionales  à hauteur de 20%	et départementales depuis 2006
	ISF	Exonération au 3/4 (100% si biens professionnels)	Exonération au 3/4 (100% si biens professionnels)	Dation an paiement possible avec immeubles dans zone d'intervention du CELRL	–

<sup>56</sup> J.Bourdin, Rapport d'information n°554, Sénat, juin 2009.

Usage	IR	–	Imposition forfaitaire des revenus tirés de la production	–	–
	IR	Déduction des dépenses d'amélioration sur les revenus fonciers	RI dépenses de travaux forestiers	RI dépense	–
	Succession/donation (DMTG)	Exonération partielle	Exonération au ¾ sous condition de gestion	Exonération au ¾ sous condition de gestion (100% si don au CELRL ou PN Dation en paiement possible	–

**16.Recommandation à la DGALN et au CGDD :** Examiner la possibilité de faire converger la fiscalité des zones humides sur celle des bois et forêts et, en particulier, de permettre l'exonération des travaux de restauration des zones humides sur les mêmes bases que ceux réalisés en forêt.

### **3.1.3.4. Adapter la fiscalité de l'urbanisme pour protéger les zones humides (et la biodiversité en général)**

La fiscalité de l'urbanisme est assise sur la construction, activité impactant fortement la biodiversité. Jusqu'en 2012, elle était composée de plusieurs taxes de financement dont la taxe départementale des espaces naturels sensibles (TDENS) avec des taux fixés à un niveau trop bas pour avoir un effet incitatif. Depuis le 1er mars 2012, une taxe d'aménagement (TA) remplace la taxe locale d'équipement (TLE), la taxe départementale des conseils d'architecture de l'urbanisme et de l'environnement (TDCAUE) et la TDENS.

Désormais les communes peuvent établir des taux différents sur leur territoire afin de tenir compte du coût réel de l'urbanisation dans chaque secteur. Cependant, la TA reste affligée des mêmes défauts : une taxe non incitative, basée sur une assiette peu satisfaisante, la surface hors d'œuvre nette (SHON) et non la surface au sol ce qui exclue de facto des surfaces artificialisées (balcons, surfaces non closes situées au rez-de-chaussée, loggias,...). Quant à l'affectation aux espaces dits « naturels sensibles », le problème est qu'elle recouvre une grande hétérogénéité de terrains : espaces récréatifs, zones d'expansion des crues par exemple, ce qui ne correspond pas réellement à des espaces riches en biodiversité. Enfin, de l'assiette de la taxe sont exclus des aménagements et des infrastructures entraînant l'artificialisation : autoroutes, routes, lignes de TGV sites industriels, décharges, etc..

**17.Recommandation à la DGALN et au CGDD :** Élargir l'assiette de la taxe d'aménagement de façon à procurer davantage de ressources pour protéger des espaces incluant les milieux humides.

### 3.1.3.5. Les mécanismes de compensation foncière lors de la destruction de zones humides

La taxe d'aménagement permet aux collectivités d'acquérir des espaces naturels sensibles (ENS), processus qui s'inscrit dans le cadre de zones de préemption qui couvrent aujourd'hui 1 million d'ha. Les zones humides représentent une bonne part des ENS des départements comme le montre une enquête réalisée en 2009 par le réseau « Espaces naturels et biodiversité ». D'après les résultats sur la nature des sites, les zones humides couvrent **156 sites sur les 424 sites acquis ou conventionnés**, représentant ainsi 7300 ha sur 28 200 ha environ (au total). Les zones humides représentent également **69 sites sur 120 zones de préemption**. Ces chiffres doivent être pris avec précaution dans la mesure où 28 départements ont répondu à l'enquête. On peut néanmoins souligner qu'un quart des ENS est représenté par des milieux humides.

La maîtrise foncière fait partie de l'arsenal mis en œuvre pour la protection des zones humides, y compris par les agences de l'eau (cf. III-5.), mais il existe d'autres outils parmi lesquels figurent en bonne place les servitudes conventionnelles environnementales (SCE).

La servitude conventionnelle environnementale repose sur un mécanisme simple. Un vendeur et un acquéreur conviennent qu'une disposition particulière (l'interdiction d'édifier un bâtiment ou de changer l'affectation des sols) frappant un terrain soit inscrite aux hypothèques. Dans ce cas, il y a un fonds dominant (celui qui édicte la servitude) et celui qui l'accepte (le fonds servant). Les fonds ne doivent pas forcément être contigus comme l'indique la jurisprudence mais une « *création législative d'une catégorie spécifique de servitudes conventionnelles environnementales au profit, par exemple, d'organismes publics dont l'objet est en rapport avec l'environnement (fondations, associations...), dispensant d'obligation de fonds dominant, permettrait de lever les montages artificiels et de provoquer, par cette nouveauté, un intérêt spécifique pour la matière. Il s'agirait d'une sorte de révélation pour les juristes et les citoyens sensibles aux problèmes environnementaux* »<sup>57</sup>

L'idée principale, est de pouvoir sécuriser dans la durée des pratiques de conservation en étant économes des deniers publics. Des exemples de leur application existent, par exemple dans la Manche avec 800 ha sous servitudes au profit du Conservatoire du littoral par des propriétaires privés ou des collectivités. Dans le cas particulier des zones humides, plusieurs cas peuvent se présenter selon le type d'usage concerné. Par exemple, pour éviter le drainage, voire l'assèchement, il pourrait être prévu d'indemniser l'exploitant soit par le versement d'une somme unique en compensation du démembrement de la propriété (perte d'un attribut de la propriété) soit par une rémunération perçue chaque année durant toute la durée de la servitude. À noter qu'une compensation par un avantage fiscal pourrait être proposée en l'absence de prix, pour rendre la servitude plus attractive. La SCE pourrait ainsi être d'un usage plus répandu dans le cadre des compensations pérennes que les maîtres d'ouvrage doivent fournir dans le cadre des projets destructeurs de ce type d'espaces fragiles.

**18. Recommandation à la DGALN et au CGDD : Étudier la possibilité d'un recours à la servitude conventionnelle par une modification législative conformément aux suggestions du rapport de Mme Geneviève Gaillard, députée<sup>58</sup> des Deux-Sèvres.**

<sup>57</sup> Séminaire sur les outils alternatifs à l'acquisition foncière, CGDD-2013.

<sup>58</sup> Rapport d'information n°3313 relatif « Aux enjeux et aux outils d'une politique intégrée de conservation et de reconquête de la biodiversité » 6 avril 2011-Assemblée Nationale.

## 3.2. Développer la connaissance sur les zones humides

Dans le cadre du 1er plan d'action en faveur des zones humides (1995-2008), un Programme national de recherche sur les zones humides (PNRZH, 1997-2001) avait été lancé. Le développement de la connaissance sur les zones humides était également l'une des priorités du PNZH 2010-2103 (axe prioritaire 5 : améliorer la connaissance sur les zones humides – recherche et inventaires). Cette priorité était justifiée. Or, si des avancées ont été réalisées dans différents domaines, on est encore loin de disposer des données statistiques (inventaires) et des connaissances scientifiques qui permettraient de piloter efficacement la politique.

### 3.2.1. Inventaires et autres outils d'observation et de suivi

Cf. PNZH :

- Action 19. « Organiser les données sur les zones humides »
- Action 20. « Produire et mettre à disposition les connaissances sur les zones humides »

#### **3.2.1.1. Un manque d'indicateurs globaux pour piloter la politique**

Pour mesurer l'impact réel des mesures en faveur des zones humides, il est indispensable de disposer de données globales sur l'état des zones humides ainsi que sur leur évolution et ses causes. Les observations doivent porter sur l'occupation du sol, sur les paramètres biologiques, hydrologiques et physico-chimiques qui mesurent leur degré de préservation, sur leurs fonctionnalités et les conséquences qui en découlent pour les activités humaines. Des indicateurs nationaux régulièrement renseignés permettraient d'alerter l'opinion et les décideurs sur le caractère préoccupant des évolutions en cours.

Pour définir des priorités et une stratégie d'action publique à moyen terme, on aurait en outre besoin de connaître l'impact relatif des principales pressions subies par les zones humides (mise en culture, urbanisation, infrastructure, fréquentation touristique). Les données actuellement disponibles au plan national ne répondent pas à ces différents objectifs. Malgré de réels efforts de coordination, la dispersion et le manque de synergie des travaux conduits à l'initiative des acteurs de terrain retarde l'élaboration d'un inventaire national aussi précis que les inventaires locaux.

#### **3.2.1.2. Les bilans de l'observatoire national sur les zones humides (ONZH) : un diagnostic périodique sur échantillon dont il faudrait renforcer la fréquence et la représentativité**

Suite à l'évaluation de 1994, un observatoire national des zones humides avait été créé dans le cadre du premier PNZH (1995). Sa mise en œuvre avait été confiée à l'Ifen, désormais intégré au CGDD / SoeS. La mission fixée à l'ONZH était d'assurer le suivi de l'évolution des zones humides d'importance majeure (ZIHM<sup>59</sup>). Portant à l'origine sur un échantillon de 87 zones, les observations de l'ONZH s'étendent désormais à 152 sites couvrant 4 types de zones humides : littoral atlantique, de la Manche et de la mer du Nord, littoral méditerranéen, vallées alluviales et plaines

<sup>59</sup> Précisons que cette catégorie créée pour des besoins d'analyse n'a aucun contenu juridique.

intérieures, auxquels s'ajoutent 71 massifs à tourbières et des sites outre-mer. Sur la base de cet échantillon, un bilan de l'état des zones humides est établi tous les dix ans à partir d'une enquête à dire d'experts<sup>60</sup>. Les données recueillies alimentent une base de données qui décrit, pour chacune des 152 zones humides d'intérêt majeur (ZHIM), le milieu physique et l'hydrologie, la qualité des eaux, l'occupation du sol et les activités humaines, la faune, la flore, les habitats, ainsi que les mesures (protection, gestion, surveillance et suivis...).

Les zones concernées représentent 2,4 millions d'hectares, soit près 4,4% du territoire métropolitain. Il s'agit toutefois de zones enveloppes qui comprennent des ZH (éventuellement de divers types) et des zones agricoles (ou autres) fonctionnellement liées. La surface indiquée n'est donc pas comparable avec la surface estimée des zones humides (3% du territoire). Qui plus est, la surface prise en compte ne pouvant évoluer, l'enquête ne fournit aucune information sur l'évolution quantitative des zones humides.

Ce dispositif d'observation fournit des indications utiles. Il permet notamment de poser un diagnostic global de poursuite de la dégradation des zones humides à l'échelle de plusieurs décennies. Il n'est cependant ni suffisamment représentatif de l'ensemble des zones humides (un grand nombre de zones humides diffuses échappent au dispositif), ni réalisé avec une fréquence suffisante pour répondre aux besoins recensés plus haut. Comme il est indiqué dans l'évaluation partagée, il paraît nécessaire de « *mettre en place une analyse plus précise et plus régulière* ».

Les perspectives d'évolution de l'ONZH sont liées à son intégration dans la future agence de la biodiversité (AFB). C'est dans ce cadre qu'il conviendra d'envisager un renforcement de l'enquête à dire d'experts (avec, notamment, une amélioration de la représentativité de l'échantillon) et son articulation avec un futur inventaire national (cf. infra). Croiser les données de cet inventaire avec l'état des masses d'eau apporterait une plus-value certaine dans l'appréciation du rôle des zones humides.

**19.Recommandation à la DEB :** *Intégrer l'ONZH dans la future agence française de la biodiversité et, dans ce cadre, accroître la fréquence et la représentativité de l'enquête à dire d'experts. Croiser les données de cet inventaire avec l'état des masses d'eau.*

### **3.2.1.3. Vers un inventaire national des zones humides**

***La cartographie des zones à dominante humide : un outil utile, mais qui ne remplit pas l'ensemble des fonctions d'un inventaire national.***

Le Ministère a confié fin 2012 à l'INRA et à AgroCampus Ouest une mission d'étude sur la mise en commun des cartographies de zones à dominante humide (cf. évaluation partagée, action 20). Après expertise des méthodes utilisées jusqu'à présent, elle devra construire une méthodologie standard, l'appliquer à la France entière (réalisation d'une carte au 1/100 000ème) et la tester sur quelques départements. La gestion technique du SiG a été confié au CETE Normandie Centre. Une première synthèse cartographique devrait être prochainement mise en ligne.

La mise à disposition de cet outil constituera un progrès, mais il ne répondra pas à l'ensemble des besoins. La carte obtenue n'indiquera pas précisément les contours et les caractéristiques précises des zones humides effectives, ni leurs fonctionnalités et

<sup>60</sup> Près de 200 experts appartenant à différents organismes publics ou associatifs ont participé à la dernière enquête.

les pressions dont elles sont l'objet, etc. Elle ne fournira pas en l'état les indicateurs nationaux qui permettraient de mesurer année après année l'efficacité des mesures de protection.

### ***Le développement mal coordonné des inventaires locaux***

Des cartes fournissant des informations plus complètes existent au niveau territorial à travers les inventaires réalisés à différents niveaux (bassins, régions, départements, périmètre des Sage) par les acteurs de la gestion de l'eau. Ces inventaires vont généralement bien au-delà d'une délimitation des zones à dominante humide (typologie détaillée des zones humides effectives). Ils ne couvrent malheureusement pas l'ensemble du territoire et, malgré les efforts entrepris par les acteurs de terrain ; ils sont établis avec des méthodologies trop disparates pour être facilement agrégés. Or, si les zones humides constituent un objet complexe qui peut être décrit de manière différente en fonction des besoins, il ne semble pas exister d'obstacle technique majeur à la standardisation des données.

Parallèlement à l'initiative prise par le Ministère pour réaliser une carte des zones à dominante humide, des efforts ont été entrepris depuis plusieurs années pour harmoniser les inventaires et organiser de manière cohérente les données sur les zones humides. Suite à la résolution intitulée "Cadre pour l'inventaire des zones humides" adoptée en 2002 à la conférence des parties de la convention de Ramsar, un tronc commun national de données à fournir (TCN) a été élaboré en 2004 par le groupe de travail national. Cependant, la situation reste compliquée par l'existence de plusieurs outils techniques concurrents<sup>61</sup> :

- Zonhum, élaboré par l'IFEN, qui présente l'intégralité des attributs du TCN ;
- Gwern, qui présente une partie des attributs du TCN complétés par d'autres attributs ;
- Medwet, qui présente les attributs du TCN complétés par d'autres attributs particuliers au programme de suivi des zones humides méditerranéennes.

Plus récemment, un « modèle de données commun pour l'inventaire des zones humides » a été élaboré par le forum des marais atlantiques (dernière mise à jour en octobre 2012). Ce document s'efforce de décrire précisément la nature et le format des informations à fournir pour assurer la compatibilité des données et permettre la comparabilité et l'agrégation des différents inventaires.

L'ONEMA , pour sa part, a mis en place un Service d'Administration Nationale des Données et des Référentiels sur l'Eau (Sandre), dont le pilotage est assuré par l'Office international de l'eau (OIEau) basé à Limoges. Un dictionnaire des données sur les zones humides a été élaboré dans ce cadre, dont la mise à jour a été lancée en avril 2011. L'objectif poursuivi est de standardiser les concepts utilisés à propos des zones humides. Un dictionnaire de données standard et le scénario d'échange associé seront produits en juin 2013. Un niveau plus fin (sous-catégories de ZH...) sera ensuite mis en chantier. Bien que le Sandre ait un caractère partenarial, il ne semble pas que le dictionnaire des données sur les zones humides soit parfaitement articulé avec le « modèle de données commun », bien que ces deux outils poursuivent *a priori* les mêmes objectifs.

### ***Les objectifs d'un inventaire national***

<sup>61</sup> Source : Forum des marais atlantiques



Comme l'indique l'évaluation partagée (action 20), l'objectif final du travail d'harmonisation est de créer un outil national d'aide à la définition et à l'évaluation des politiques publiques en faveur des zones humides. Cet outil devrait pouvoir être utilisé pour :

- « définir et évaluer les politiques portant sur les zones humides aux échelles nationale, régionale, et celle du bassin hydrographique ;
- suivre à ces échelles les évolutions des zones humides et l'impact des activités humaines («observatoire» des zones humides) ;
- pré-alerter les porteurs de projets sur la présence supposée de zones humides sur leur site ;
- élaborer les Schémas Régionaux de Cohérence Écologique (Trame verte et bleue). »

Force est de constater que les outils existants ne répondent pas à ce cahier des charges. De plus, tels qu'ils sont engagés, les efforts menés en parallèle pour élaborer une cartographie nationale des zones à dominante humide et, d'autre part, pour harmoniser les inventaires locaux, ne conduisent pas directement à une solution satisfaisante.

### ***Accélérer la construction d'un système d'information***

La mission pense que le ministère devra faire preuve de plus de volontarisme pour aboutir à la création d'un système d'information sur les zones humides répondant aux besoins de pilotage de la politique. Il convient pour cela de définir une organisation nationale des données permettant la convergence des inventaires et des données recueillies par l'enquête à dire d'experts. Comme il est indiqué dans l'étude commandée par la DEB au MNHM sur l'avenir de l'ONZH, « cette organisation des données devra permettre de répondre aux objectifs du système d'information sur la nature et le paysage et du système d'information sur l'eau et également de faciliter le rapportage au titre des conventions internationales, en particulier la convention Ramsar ». La même étude recense les points à traiter dans cette perspective : degré de précision, identifications des descripteurs, définition des indicateurs, langage commun, méthodes et protocoles, valorisation des résultats.

Pour servir au pilotage de la politique, les données devraient être mises à jour régulièrement et de manière fiable, ce qui suppose une normalisation des méthodes d'observations et une harmonisation des calendriers de mise à jour des inventaires territoriaux. L'une des difficultés à surmonter provient du fait que les inventaires locaux ne couvrent pas l'ensemble du territoire. Il semble toutefois techniquement possible de contourner cet obstacle en combinant les techniques de télédétection et un dispositif ad-hoc d'observations de terrain sur les zones mal couvertes<sup>62</sup>.

Quels que soient les opérateurs chargés de mettre en œuvre ce projet, il revient au ministre d'assumer pleinement son rôle de maître d'ouvrage, au titre de sa mission de pilotage national de la politique en faveur des zones humides.

---

<sup>62</sup> À titre d'exemple de ce que l'on sait faire aujourd'hui, la méthode utilisée par l'IGN pour la réalisation de l'Inventaire forestier national (tirage aléatoire d'un échantillon de points d'observations situés sur une maille découpant le territoire en carrés de 1km de côté) pouvant très bien être adaptée à la connaissance des zones humides. Un autre outil du même type à expertiser dans cette perspective est l'enquête annuelle Terruti sur l'occupation du sol (ministère de l'agriculture), qui utilise un échantillon de 300 000 points d'observations.

**20. Recommandation à la DEB :** Préciser les fonctionnalités d'un système d'information répondant aux besoins du pilotage national de la politique des zones humides. L'administration en charge de la politique des zones humides devra notamment fixer un cahier des charges à respecter par les inventaires locaux (cadre de description, modalité de recueil des données, périodicité) et inciter les acteurs locaux à s'y conformer.

### **3.2.2. Pour une recherche au service de la valorisation des zones humides**

Cf PNZH :

- Action 15. « Faire une analyse des services rendus par les zones humides sur trois territoires pilotes »
- Action 16. « Mettre au point des indicateurs modulables des services rendus par les zones humides »
- Action 17. « Étudier les liens entre les zones humides et les changements globaux »
- Action 18. « Innover dans le domaine des systèmes de production »

#### **3.2.2.1. Évaluer les services produits par les zones humides**

##### ***Intérêt et limites de la monétarisation***

L'une des causes du déclin des zones humides réside dans le fait que leur utilité sociale n'est pas suffisamment reconnue par les décideurs et par l'ensemble de la société. Pour remédier à cette situation et donner un fondement rationnel plus assuré à la politique de préservation, il serait utile de quantifier les services qu'elles rendent gratuitement à la collectivité. Des évaluations chiffrées permettraient de définir des zones à protéger en priorité, d'évaluer l'impact économique des projets d'aménagement et d'infrastructures et fourniraient une base objective pour chiffrer les compensations à réaliser.

L'idée de monétariser les services rendus par la nature se heurte néanmoins à d'importantes objections. Comme l'indiquait déjà le rapport Bernard « Aucune méthode ne permet de rendre compte de façon exhaustive de l'ensemble des fonctions remplies gratuitement par les zones humides » (rapport Bernard, p. 72). Plus largement, il est largement reconnu qu'une part importante des services gratuitement fournis par la nature n'ont pas de substitut, quel que soit le prix consenti. Il en va ainsi, par exemple, de la production d'oxygène par les plantes vertes<sup>63</sup>, de la pollinisation des plantes par les abeilles ou encore des molécules naturelles aux propriétés thérapeutiques remarquables. Un groupe de travail officiel sur le sujet a récemment conclu à l'impossibilité de donner dans tous les cas un prix à la biodiversité. Il établit une distinction entre la biodiversité « remarquable » - « entités (gènes, espèces, habitats, paysages) que la société a identifiées comme ayant une valeur intrinsèque fondée

---

<sup>63</sup> Hawken et Lovins, *Natural Capitalism*. Selon les auteurs, le capital naturel de la planète pourrait être estimé entre 400 et 500 trillions de dollars, soit quelques dizaines de milliers de dollars par être humain.

principalement sur des valeurs autres qu'économiques<sup>64</sup> » - et la biodiversité « ordinaire », pour lesquels deux approches différentes sont proposées. Concernant la première, le groupe considère « qu'il n'est aujourd'hui ni crédible – en termes de fiabilité et de pertinence des estimations – ni opportun – en termes d'insertion dans des débats mobilisant de nombreuses valeurs – de proposer des valeurs de référence<sup>65</sup>. »

Malgré ces réserves, on peut penser que les travaux de monétarisation des services produits par les milieux naturels ont une réelle utilité pour éclairer la décision publique. Ils ont en effet le mérite d'obliger à identifier des flux de valeurs qui échappent à l'observation directe. En aidant à objectiver les externalités produites par ces territoires, ils sont susceptibles d'inciter les décideurs à en tenir compte.

### ***Des travaux d'évaluation économique aux conclusions convergentes***

Un nombre significatif de travaux d'évaluation économique des services rendus par les zones humides a été réalisé, principalement par les agences de l'eau et l'ONEMA (cf. évaluation partagée, actions 15 et 16). Ces études concernent toutes des sites emblématiques de taille assez importante, mais présentant une bonne diversité de types. Elles reposent sur un cadre d'analyse largement partagé qui prend en compte les différentes fonctions hydrologiques, biogéochimiques et écologiques (biodiversité...) des zones humides, les services qu'elles rendent à la société et les valeurs d'usage et de non usage qui leur sont associées. Dans une synthèse de 15 études publiée en 2010 par le CGDD, les bénéfices annuels par hectare se situaient dans une large fourchette de 907 à 3132 euros 2008 par hectare et par an. En calculant, sur cette base, une valeur actualisée sur 50 ans des 20 000 hectares qui devaient être acquis par le conservatoire du littoral, le CGDD concluait que le bilan coût bénéfique de cette mesure est largement positif : « si 20 000 ha de zones humides venaient à disparaître, les fonctions et bénéfices correspondants perdus s'élèveraient entre 18,1 et 62,6 M€/an soit, en actualisant sur 50 ans, entre 405 et 1400 M€. Si l'on compare cette valeur au coût d'acquisition et d'entretien de ces 20 000 ha, entre 200 et 300 M€ sur 50 ans, il est largement justifié de les acquérir afin de les préserver<sup>66</sup>. »

Les études conduites plus récemment par le CGDD sur trois zones (Cotentin et Bessin, Bassée et moyenne vallée de l'Oise) avec une méthode affinée conduisent à des valeurs supérieures, mais avec des fourchettes très larges (respectivement 2400-4400, 1300-6700 et 1200-3400 euros/ha/an). Ces données sont compatibles avec celles fournies par une étude de synthèse internationale<sup>67</sup> (3300 USD/ha/an).

Ces différents travaux sont globalement probants, malgré d'inévitables limites. Ils sont cependant trop partiels pour fonder une évaluation complète et fiable des services produits par les zones humides au plan national. Ils méritent d'être poursuivis et amplifiés afin d'aboutir à des valeurs de référence fiables par situation type. L'effort devrait également porter sur la diffusion de ces estimations, qui, au-delà de leur valeur

---

<sup>64</sup> On peut prendre l'exemple de l'ours des Pyrénées.

<sup>65</sup> La biodiversité ordinaire est, pour sa part, constituée d' « éléments de biodiversité n'ayant pas de valeur intrinsèque mais qui, par leur abondance et leurs multiples interactions entre eux, contribuent à des degrés divers au fonctionnement des écosystèmes et, ainsi, aux services dont nous bénéficions gratuitement. Cette biodiversité ordinaire est évaluée indirectement à partir de l'évaluation économique de ces services. », B. Chevassus-au-Louis et al. *Évaluation économique de la biodiversité et des services liés aux écosystèmes : contribution à la décision publique*. Rapport du CAS, Paris 2009.

<sup>66</sup> *Études et documents n° 23 et n°77*, « Évaluation des services rendus par les zones humides », Juin 2010 et novembre 2012 (le cas de la plaine alluviale de la Bassée).

<sup>67</sup> De Groot, Stuij, Finlayson, et Davidson, rapport technique Ramsar n°3, secrétariat de la convention de Ramsar, 2007.

pédagogique, ont vocation à devenir un outil d'utilisation courante dans l'évaluation des politiques agricoles et d'aménagement, ainsi que des projets d'infrastructures.

**21.Recommandation à la DEB et au CGDD :** *Développer les connaissances sur les fonctionnalités des zones humides ; fiabiliser, consolider et diffuser les travaux d'évaluation économique des services rendus.*

### **3.2.2.2. La recherche sur les modèles d'activité agricole compatibles avec la préservation des zones humides**

La conciliation de la protection des zones humides et du développement de l'agriculture constitue un enjeu fondamental. L'extension de cultures nécessitant l'assèchement du sol est en effet l'une des causes majeures de déclin des milieux humides. Plusieurs recherches ont été lancées sur ce thème dans le cadre de l'action 18 (« Innover dans le domaine des systèmes de production ») à l'initiative du MEDDE, parmi lesquelles la recherche de l'INRA sur l'identification des itinéraires techniques et économiques permettant de maintenir l'élevage en zone humide (cf. évaluation partagée). Ce travail a permis de constituer un réseau de 250 personnes intéressées par le sujet. Les thèmes prioritaires sont les suivants : santé animale, valeur et gestion des prairies naturelles humides, effet des pratiques d'élevage sur la biodiversité, conditions de viabilité économiques des élevages bovins en ZH. Il est trop tôt pour évaluer les retombées de ce travail, mais la mission pense qu'il présente un intérêt majeur. Compte tenu de l'enjeu, il semble pertinent de poursuivre et d'amplifier ce type de recherche en élargissant le champ à d'autres domaines que l'élevage.

Par ailleurs, pour mieux valoriser les connaissances acquises par les chercheurs, la mission suggère d'associer davantage le réseau scientifique (et notamment l'INRA) aux travaux du GNZH et d'engager un processus de diffusion et de mise en application de ces travaux via l'enseignement agricole et les chambres d'agriculture.

**22.Recommandation à la DEB, au MAAF et au MNHN :** *Poursuivre les travaux de recherche sur l'élevage et l'ensemble des activités agricoles et zones humides ; valoriser leurs résultats dans la formation des agriculteurs et la participation de chercheurs au GNZH.*

### **3.2.2.3. Zones humides et changement climatique**

(Cf. évaluation partagée, action 17)

Les zones humides sont importantes à la fois pour l'atténuation (limitation des émissions de gaz à effets de serre) et l'adaptation au changement climatique. Dans le cadre de l'action 17 (étudier les liens entre les zones humides et les changements globaux), il était prévu de lancer des projets visant à établir un état des lieux des connaissances sur les relations entre les changements climatiques, le fonctionnement et la biodiversité des zones humides et la ressource en eau. Le projet Explore 2070 géré par la DEB de 2010 à 2012 a permis des avancées sur le premier thème (scénarios d'impact des changements globaux sur l'eau et les milieux aquatiques et stratégies d'adaptation). Il n'existe toutefois aucune publication permettant de prendre connaissance des résultats obtenus. Il ne semble pas, en revanche, que des recherches aient été entreprises sur le volet atténuation du changement climatique (impact de l'usage des sols dans les milieux humides sur les émissions de gaz à effets de serre).

### 3.3. Sensibilisation et communication

Cf. PNZH :

- *Action 21. « Mettre au point un dispositif de communication, de sensibilisation et de formation sur les zones humides »*
- *Action 22. « Renforcer la sensibilisation sur les zones humides (grand public et scolaire) »*
- *Action 23. « Renforcer la formation et l'information des acteurs concernés par les zones humides »*
- *Action 24. « Bâtir des passerelles entre les scientifiques, les décideurs et les usagers »*

#### 3.3.1. Un besoin de communication

Territoires considérés pendant très longtemps comme marginaux voire voués à l'assèchement pour des raisons sanitaires puis agronomiques, les zones humides souffrent encore très souvent d'un déficit d'image. Ceci est particulièrement vrai, sauf exceptions (Camargue, agneau de pré-salé du Cotentin,...) pour les productions marchandes en général et les productions agricoles en particulier qui sont généralement valorisées à-travers une identité territoriale plus vaste et plus connue du grand public que la zone humide elle-même. Ceci vaut également pour les produits touristiques.

En revanche, il semble indispensable de communiquer davantage sur les services non marchands rendus par les zones humides en mettant en valeur les résultats attendus et obtenus, y compris lorsqu'il s'agit de non-événements tels que des inondations évitées ou la non-disparition d'une espèce préservée. Il est également essentiel de souligner le travail accompli par les acteurs du territoire, ne serait-ce que pour renforcer son attractivité, et rendre compte de l'utilisation des contributions financières des citoyens bénéficiaires de la zone humide.

**23.Recommandation à la DEB et au CGDD :** *Développer la communication sur les services non-marchands rendus par les acteurs des zones humides en s'appuyant sur les pôles-relais.*

#### 3.3.2. Formation

L'exercice d'une activité agricole en zone humide nécessite l'acquisition de compétences spécifiques. Il semble qu'à ce jour l'enseignement agricole n'ait développé aucune formation dédiée à ce type de milieu . La mission estime que le besoin existe, notamment dans le secteur de l'élevage. La localisation d'une telle formation, peut-être dans l'ouest et à proximité de l'implantation de l'INRA de St Laurent de la Prée semblerait particulièrement judicieuse.

**24.Recommandation à la DEB et au MAAF :** *Mettre en place une filière de formation « agriculture et élevage en zone humide » dans un lycée agricole situé à proximité d'une zone humide à forts enjeux (ex : marais de l'Ouest).*

### 3.3.3. Information et sensibilisation sur l'importance des petites zones humides

L'insuffisance des données et des inventaires portant sur les petites zones humides associée au manque de gestionnaires locaux de ces mêmes petites zones, ont conduit à des difficultés pour sensibiliser et communiquer efficacement. En particulier l'insuffisance de la contractualisation portant sur les zones humides diffuses, n'a pas facilité la nécessaire et urgente sensibilisation sur ces espaces, petits par la taille, mais multifonctionnels et riches de biodiversité. Leur inclusion dans la TVB, lorsque cela est possible, devrait être recherchée activement. Une telle orientation s'inscrit en cohérence avec les objectifs fixés par le législateur<sup>68</sup>. Corrélativement, il conviendrait que les pôles-relais, en lien avec les agences de l'eau et l'agence nationale de la biodiversité, développent des campagnes de sensibilisation en faveur de ces petits espaces, notamment auprès des élus locaux.

*25.Recommandation à la DEB : Systématiser l'inclusion des petites zones humides dans les corridors de la trame verte et bleue lorsque celles-ci ont été répertoriées dans les SDAGE. Développer les campagnes de sensibilisation en faveur des petites zones humides, notamment auprès des élus locaux.*

### 3.3.4. L'implication du niveau régional

La décentralisation engagée depuis le début des années 1980 a conduit à un renforcement important du niveau régional. Les conseils régionaux sont à présent des collectivités territoriales incontournables dans le domaine de la planification des aménagements et des infrastructures, du développement économique, mais aussi de l'environnement et du développement durable. Les schémas régionaux de cohérence écologique (SRCE), élaborés, mis à jour et suivis conjointement par les Régions et l'État, les schémas portant sur le climat, l'air et l'énergie en sont des illustrations significatives. L'acte III de la décentralisation devrait encore accélérer la montée en puissance des compétences des Régions. Les zones humides sont, à l'évidence, concernées par ces évolutions : elles doivent ainsi d'ores et déjà être identifiées dans les SRCE. Dans ces conditions, il apparaît cohérent, voire incontournable, que les conseils régionaux conduisent des actions de sensibilisation, mais aussi de mobilisation des acteurs locaux en faveur de la préservation et de la gestion des zones humides. Des actions conjointes, par exemple entre conseils régionaux et pôles-relais<sup>69</sup>, agences de l'eau, etc., seraient à cet égard également pertinentes.

*26.Recommandation à la DGALN, aux AE et à la DEB : Encourager les conseils régionaux à conduire des actions de sensibilisation, mais aussi de mobilisation des acteurs locaux en faveur de la préservation et de la gestion des zones humides ; des actions conjointes en ce sens, notamment entre conseils régionaux et pôles-relais, seraient pertinentes à cet égard.*

### 3.3.5. La labellisation Ramsar

Cf. PNZH :

---

<sup>68</sup> Voir annexe ...

<sup>69</sup> Cf. infra III-5.4.

- *Action 25. « Améliorer les échanges avec le secrétariat de la convention de Ramsar »*
- *Action 26. « Susciter l'inscription de sites Ramsar, animer le réseau des sites et dynamiser les formes de gestion exemplaires »*
- *Action 27. « Renforcer l'implication de la France dans l'initiative Medwet »*
- *Action 28. « Préparer des propositions pour une meilleure coordination entre grandes conventions internationales »*
- *Action 29. « Développer des projets de coopération internationale sur les zones humides »*

Les résultats de l'enquête nationale à dire d'experts sur les zones humides<sup>70</sup> témoignent de l'importance des services rendus par les sites concernés : les experts ont en effet estimé que 85% des sites concernés rendent un service majeur à l'homme. Parmi ces services figurent principalement leurs rôles et fonctions en tant que réservoirs de biodiversité, maîtrise des crues, loisirs et tourisme et épuration de l'eau. L'omniprésence du tourisme est soulignée dans l'enquête précitée, le tourisme et les loisirs étant cités sur 93% des sites examinés et jusqu'à 100% sur les sites du littoral méditerranéen et les massifs à tourbières. La dimension touristique des espaces humides revêt ainsi une importance majeure. La labellisation de sites au titre de la convention de Ramsar sur les zones humides devrait à cet égard être valorisée à des fins de promotion touristique. En effet, en 2012 la France, qui est partie à cette convention, comptait 42 sites labellisés, d'importance mondiale, avec des sites de grande notoriété<sup>71</sup>.

Le 2<sup>ème</sup> PNZH a trouvé dès 2011 des points d'application en lien avec la convention de Ramsar :

- une association Ramsar France a en effet été créée ;
- une charte pour la gestion des sites inscrits sur la liste Ramsar entre l'État, l'association Ramsar France et le secrétariat de la Convention Ramsar a été signée.

L'association Ramsar France, constituée d'animateurs-coordonnateurs de sites labellisés Ramsar, a ainsi pour objet :

- de faire connaître et promouvoir le label Ramsar en France ; d'encourager et accompagner l'inscription de nouveaux sites ;
- d'améliorer la gestion des sites Ramsar inscrits ;
- de créer les conditions d'échange, de partage et de production de connaissances et d'expériences à l'échelle nationale et internationale ;
- de promouvoir les sites Ramsar auprès de tous publics, des opérateurs socio-économiques et des collectivités.

<sup>70</sup> État en 2010 et évolution entre 2000 et 2010, CGDD, Service de l'observation et des statistiques, sept. 2012.

<sup>71</sup> Camargue, baie du Mont-Saint-Michel, baie de Somme, golfe du Morbihan, grande Brière, la Brenne, etc.

L'identification des gestionnaires constitue ainsi l'une des missions majeures imparties à l'association. Les objectifs précités, qui s'inscrivent dans le cadre d'actions coordonnées des sites Ramsar, constituent une première à l'échelon international, la France étant le seul Pays partie à la Convention à disposer d'un tel outil.

Un des objectifs essentiels de l'association Ramsar France est ainsi d'élaborer une charte par site Ramsar, après identification d'un gestionnaire par site. La mission ne peut qu'encourager de telles initiatives. Elle relève en outre l'intérêt majeur qu'il y a à susciter des actions communes avec les acteurs du tourisme, notamment dans le domaine de la promotion touristique des sites<sup>72</sup> et de l'éducation des visiteurs au développement durable.

### 3.4. Gouvernance nationale

Comme le rapport du préfet Paul Bernard l'avait souligné dès 1994, les zones humides, bien qu'étant déclarées d'intérêt général, restent aux yeux de nombreux acteurs des territoires dont la protection entraverait le développement économique. Il apparaît qu'en dépit des efforts de communication et de l'impératif de protection généré par les directives européennes ou par les règlements nationaux, les zones humides ne font toujours pas l'objet d'une attention particulière, à l'exception du cercle des experts que constitue le ministère chargé de l'environnement, les écologues et le groupe national des zones humides (GNZH).

Près de vingt ans après la première évaluation nationale sur ces territoires fragiles, force est de constater que l'État n'est pas en mesure d'afficher clairement sa vision. Sans doute parce qu'elles relèvent de politiques « adjacentes », celle de l'eau et celle de la biodiversité sans que l'on sache avec certitude dans quel « camp » les ranger, les zones humides restent encore des objets aux frontières floues<sup>73</sup>. Pour preuve la difficulté de faire connaître au plus grand nombre leurs fonctionnalités qui se complètent et s'entremêlent : tout à la fois vecteur de lutte contre les inondations et réservoirs de biodiversité, stations d'épuration naturelles surtout dans les bandes côtières et espaces touristiques, les zones humides relèvent de perceptions contrastées et de politiques différentes.

Comme on l'a dit plus haut, les lacunes en matière de connaissances affectent d'un double point de vue la perception des enjeux de la politique de préservation des zones humides, et donc sa légitimité. Il convient de rappeler ici, premièrement, l'impossibilité d'évaluer en termes monétaires les services que les zones humides rendent à la collectivité (cf. III-2.2.1.) et, deuxièmement, l'absence d'indicateurs permettant de mesurer en continu l'impact des différentes pressions anthropiques et l'efficacité des mesures prises pour y remédier.

L'évaluation partagée<sup>74</sup> avec le GNZH à laquelle la mission a collaboré, montre avec acuité que si des efforts importants ont été réalisés depuis une quinzaine d'années pour la promotion des milieux humides, le PNZH 2010-2013 est resté quasiment dans les seules mains du ministère de l'écologie qui n'a pas réussi à susciter une

<sup>72</sup> La convention conclue entre l'Organisation mondiale du tourisme (OMT) et le Secrétariat de la Convention de Ramsar sur la promotion du tourisme dans les zones humides, invite à s'engager en ce sens ; cf. également l'étude OMT-Secrétariat de Ramsar de 2012 mettant en évidence « la valeur considérable des zones humides pour le tourisme et les avantages économiques que celui-ci peut apporter à la gestion des sites des zones humides » ; cf. aussi le document Destination Wetlands : supporting sustainable tourism).

<sup>73</sup> Les zones humides ne sont mentionnées dans la stratégie nationale de biodiversité (SNB) 2011-2020 qu'à travers la Trame verte et bleue et la stratégie nationale de développement durable (SNDD) les ignore totalement.

<sup>74</sup> Voir annexe 2



appropriation interministérielle. Quant au GNZH, même s'il faut louer son fonctionnement et son animation, il demeure trop éloigné des centres de décisions, y compris des secteurs professionnels concernés.

La mission estime donc nécessaire de renforcer le GNZH en y associant, d'une part, les collectivités territoriales -chevilles ouvrières de la planification et de l'aménagement qu'il convient de responsabiliser et de sensibiliser aux enjeux de la protection des zones humides- et, d'autre part, la future agence nationale de la biodiversité et les six agences de l'eau. La participation de ces opérateurs -participation nouvelle s'agissant de l'agence nationale pour la biodiversité, renforcée s'agissant des agences de l'eau- s'impose, elle aussi, à des fins d'efficacité et d'efficience des actions. Il s'agit en effet de faire émerger une véritable politique publique en faveur des zones humides, en lien avec les politiques de l'eau et de la prévention des risques et avec celles en faveur de la biodiversité.

En outre, indépendamment du GNZH, il semble nécessaire de mettre en place une instance plus directement chargée du suivi politique de la mise en œuvre du PNZH, sous la forme d'un comité de suivi regroupant les ministères concernés.

Ces constats et considérations conduisent la mission au groupe de recommandations suivant :

**27.Recommandation à la DEB :** *Programmer un nouveau PNZH, pour une durée plus longue que le précédent, assorti d'objectifs quantitatifs et d'un calendrier d'atteinte échelonné.*

**28.Recommandation à la DEB :** *Maintenir le groupe national zones humides (GNZH) en nommant des membres dotés d'un pouvoir de décision ou d'expertise largement reconnu. Y associer les collectivités territoriales – à travers des représentants de l'AMF, de l'ADF et de l'ARF- et l'agence nationale de la biodiversité. Renforcer la participation des agences de l'eau.*

**29.Recommandation à la DEB :** *Confier à un parlementaire en mission le soin de piloter la rédaction du PNZH et de présider le GNZH.*

**30.Recommandation)à la DEB :** *Mettre en place un comité de suivi du PNZH regroupant les ministères concernés en leur confiant le chef de pilotat pour certaines actions.*

### 3.5. Gouvernance Locale

La destruction des zones humides et les pressions sur ces milieux, à tous égards fragiles, a de multiples causes, dont les principales ont été bien identifiées : urbanisation et étalement urbain, agriculture et modifications des pratiques agricoles, abandon de l'entretien<sup>75</sup>.

La protection tout comme la nécessaire gestion des zones humides souvent menacées ou convoitées, requièrent une gouvernance appropriée, s'exerçant en premier lieu au niveau local. Là sont susceptibles d'intervenir de multiples acteurs, publics et privés :

<sup>75</sup> Cf. enquête nationale à dire d'experts sur les zones humides (état en 2010 et évolution entre 2000 et 2010).

communes et leurs groupements<sup>76</sup>, syndicats mixtes, départements, régions, établissements publics territoriaux de bassin, parcs naturels régionaux et nationaux, agences de l'eau, associations syndicales autorisées, etc. Ces divers intervenants disposent en outre d'une riche et complexe « boîte à outils », constituée d'instruments juridiques relevant de droits spécifiques, portés par de grands codes : code de l'environnement en premier lieu, mais aussi code de l'urbanisme, code rural, code général des collectivités territoriales, tous régis par un principe de spécialité.

La gouvernance locale s'avère ainsi particulièrement complexe, au détriment bien souvent de la préservation des zones humides, même si le code de l'environnement, qui définit les zones humides, en promeut la protection, posant le principe selon lequel « la préservation et la gestion durable des zones humides sont d'intérêt général »<sup>77</sup>. En effet, d'autres droits n'ignorent pas complètement les zones humides, mais ne les prennent en compte que de manière subsidiaire<sup>78</sup>. Il en est notamment ainsi du code de l'urbanisme, instrument pourtant essentiel de gouvernance locale.

### **3.5.1. Gestion et maîtrise d'ouvrage par des organismes locaux**

- *Action 13. « Mobiliser les maîtres d'ouvrage pour la gestion et la restauration des zones humides »*
- *Action 14. « Valoriser les expériences de maîtrise d'ouvrage pour la gestion et la restauration de zones humides et susciter des vocations dans ce domaine »*

L'identification par les zonages<sup>79</sup> et le recours à des instruments de planification appropriés constituent des conditions nécessaires mais non suffisantes pour assurer la préservation et la valorisation des zones humides. L'expérience montre qu'il y faut au surplus des organismes idoines en charge de la gestion et de la maîtrise d'ouvrage de travaux lorsque ces derniers s'imposent. Ces organismes locaux peuvent revêtir des formes juridiques très diverses : association, conservatoire, association syndicale autorisée (ASA), syndicat de bassin versant, établissement public territorial de bassin (EPTB), parc naturel régional ou national, etc. Ils peuvent en outre s'appuyer sur des outils juridiques contractuels spécifiques, tels que des contrats territoriaux, contrats de rivières, contrats de marais, contrats de bassin versant et de baie, EPTB participant à l'élaboration et au suivi de SAGE.

Les EPTB, constitués des collectivités territoriales intéressées et de leurs groupements, sont définis comme étant les outils appropriés de la mise en œuvre et de la gestion des SAGE, à l'échelle d'un bassin ou d'un sous-bassin hydrographique<sup>80</sup>.

Le constat, très largement partagé, reste encore celui d'une insuffisance et d'une fragilité des structures de gestion locale<sup>81</sup> dans le domaine de la préservation et restauration des milieux aquatiques, et en particulier des zones humides. À cet égard, les collectivités territoriales et les EPCI n'ont pas encore suffisamment pris la mesure

<sup>76</sup> Les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).

<sup>77</sup> Art. L. 211-1-1 du code de l'environnement, introduit par la loi DTR n° 2005-157 du 23 février 2005.

<sup>78</sup> Voire contreproductive, telles, par exemple, que les dispositions dépassées sur la suppression des mares insalubres, issues d'une loi de 1898 sur la police rurale, reprises, à droit constant, dans le code général des collectivités territoriales (art. L. 2213-30 et 31 et 17° de l'art. L. 2321-2). La mission propose leur suppression (cf. recommandation 3).

<sup>79</sup> Voir recommandation n°21.

<sup>80</sup> Cf. code de l'environnement, notamment ses articles L. 213-12 et L. 212-4.

<sup>81</sup> Cf. ainsi certaines ASA qui survivent avec difficulté.

des enjeux en la matière<sup>82</sup>, notamment s'agissant des petites zones humides, et se révèlent peu mobilisés en faveur des espaces humides, alors même qu'ils sont les acteurs de proximité les plus aptes à intervenir.

De fait, lorsque des structures locales appropriées sont constituées, elles exercent un rôle déterminant et efficace dans la nécessaire préservation de ces milieux fragiles et riches de fonctionnalités encore trop souvent méconnues.

Deux structures pertinentes et opérationnelles peuvent, à titre d'exemples, être relevées : l'établissement public du Marais poitevin (EPMP)<sup>83</sup> et l'établissement public d'aménagement de la Meuse et de ses affluents (EPAMA), qui a un statut d'EPTB :

- L'EPMP, créé en 2011, qui réunit tous les acteurs publics et privés concernés, exerce des missions liées à la fois à la gestion de l'eau dans le périmètre du marais (gestion opérationnelle des niveaux d'eau du marais, étude, connaissance et suivi de la ressource en eau, etc.) et à la protection et restauration de la biodiversité. Compte tenu des fortes pressions contradictoires qui s'exercent localement, cette administration de mission assure ainsi une nécessaire coordination, non exclusive d'ailleurs de l'utilisation d'outils contractuels, tels que les contrats de marais. Ces derniers, en cours de montage, peuvent se définir comme étant des contrats de gestion souple d'aménagement et de mise en cohérence de l'occupation des sols<sup>84</sup>, associant l'ensemble des intervenants. Ces contrats de marais constituent ainsi une forme de contrats territoriaux, spécifiques aux milieux humides, en phase avec l'approche de l'agence de l'eau Loire-Bretagne visant à promouvoir les contrats territoriaux comme instrument de gestion locale des problématiques liées aux milieux aquatiques.

- L'EPAMA a procédé à des aménagements de lutte contre les inondations et mis en œuvre des actions de restauration écologique des cours d'eau, à l'échelle du bassin versant français de la Meuse, avec dispositifs autonomes de rétention temporaire des eaux de crue<sup>85</sup> en des secteurs déjà inondables et préservation des prairies alluviales de la vallée de la Meuse, lieux de haute biodiversité.

Une attention particulière devra être portée aux GIE à vocation environnementale, sous forme de GIEE<sup>86</sup>.

L'empilement des dispositifs réglementaires, contractuels et des labels applicables sur certaines zones remarquables rend cependant leur gouvernance particulièrement

---

<sup>82</sup> Le manque de connaissances et de diffusion des connaissances existantes en restant, pour partie, à l'origine.

<sup>83</sup> Établissement public de l'Etat à caractère administratif pour la gestion de l'eau et de la biodiversité du marais poitevin, créé par la loi Grenelle 1 n° 2010-788 du 12 juillet 2010, codifié à l'art. L. 213-12-1 du code de l'environnement. A la différence des autres EPTB, ses missions excluent la prévention des risques liés aux inondations.

<sup>84</sup> Sous forme d'une politique de « petits pas », sans bouleversement de la SAU globale.

<sup>85</sup> A Mouzon (Meuse).

<sup>86</sup> Cf. le projet de loi d'orientation agricole qui pourrait contenir une disposition portant création de tels GIEE.

complexe. Les cas du marais poitevin<sup>87</sup> et de la Camargue<sup>88</sup> sont à cet égard emblématiques.

A l'inverse, les petites zones humides, essentielles à la préservation de la biodiversité et particulièrement menacées, ne mobilisent guère l'attention et ne relèvent que rarement d'un organisme de gestion.

**Il conviendrait donc que les six agences de l'eau, mais aussi l'agence de la biodiversité<sup>89</sup> et les pôles relais existants<sup>90</sup>, amplifient les efforts déjà engagés afin de mobiliser autour d'eux les collectivités territoriales, leurs groupements et les syndicats mixtes, et de susciter des structures de gestion de leurs zones humides.**

*31.Recommandation à la DEB et aux AE : Inciter les agences de l'eau, mais aussi l'agence de la biodiversité et les pôles relais, dans le cadre des futurs SDAGE, à amplifier les efforts déjà engagés pour mobiliser les collectivités territoriales et leurs groupements -syndicats mixtes, ASA, etc.- et susciter des structures de gestion de leurs zones humides.*

Au niveau régional, il conviendrait en outre de faire émerger, sous l'égide du conseil régional, une politique dédiée aux zones humides, identifiée en tant que telle, consolidant les divers outils existants (Natura 2000, schéma régional de cohérence écologique, TVB, etc.).

*32.Recommandation à la DEB : Faire émerger dans chaque région, sous l'égide du conseil régional, une politique régionale dédiée aux zones humides, identifiée en tant que telle, consolidant les divers outils existants (Natura 2000, schéma régional de cohérence écologique, TVB, etc.)*

### **3.5.2. Le rôle crucial des agences de l'eau dans la préservation des zones humides**

- *Action 7. « Développer l'acquisition et la gestion des zones humides dans le cadre de la prévention du risque d'inondation »*
- *Action 12. « Accélérer la préservation des zones humides les plus sensibles »*

### **L'acquisition foncière des agences a commencé dans les années 1990 et s'accroît dans les années post 2000**

La loi dite Grenelle1 a assigné aux agences de l'eau la possibilité d'assurer la maîtrise d'ouvrage pour les travaux d'aménagement d'obstacles sur les cours d'eau destinés à

---

<sup>87</sup> Outre l'EPMP coexistent un syndicat mixte interrégional du marais poitevin (qui regroupe les 85 communes, 2 régions et 3 départements), un parc naturel interrégional (ayant obtenu le label Grand site de France en 2010), environ 40 syndicats de marais : la zone du marais poitevin relève en outre certes d'une seule agence de l'eau et d'un SDAGE Loire-Bretagne, mais de trois SAGE ; le marais poitevin est concerné par deux SCOT en cours d'élaboration (La Rochelle et agglomération niortaise), le parc interrégional étudiant la pertinence de réalisation d'un SCOT territorial du marais poitevin.

<sup>88</sup> Une dizaine de dispositifs y sont recensés : un parc naturel régional, une réserve naturelle nationale, une réserve naturelle de la Tour du Valat, l'Observatoire des zones humides méditerranéennes, etc.

<sup>89</sup> L'agence de la biodiversité est en phase de préfiguration au moment de la rédaction du rapport.

<sup>90</sup> Corrélativement, il conviendrait de dynamiser le pôle-relais « mares, zones humides intérieures et vallées alluviales », en charge notamment des petites zones humides.

rétablir la continuité écologique. Cette loi a également donné aux agences de l'Eau la responsabilité de la mise en œuvre d'une politique foncière de sauvegarde des zones humides en prévoyant l'acquisition de 20 000 hectares de zones humides par les collectivités publiques à des fins de lutte contre l'artificialisation des sols et de valorisation, notamment agricole (cela représente environ 1 % des zones humides de métropole).

32 186 ha de zones humides, contre 25 583 ha en 2010, ont été aidés en 2011 pour des opérations d'entretien ou de restauration. Les acquisitions ont porté sur 2 777 ha (1 494 ha en 2010, année en retrait par rapport à 2009 qui avait été marquée par une opération d'acquisition de 7 000 ha de marais salants dans le bassin Rhône Méditerranée). Les agences avaient un objectif intermédiaire de 10 000 ha à acquérir entre 2009 et 2012 : celui-ci est donc d'ores et déjà atteint, et même dépassé avec 10 893 ha acquis à fin 2011. Notons cependant que 35 % des aides attribuées et 43 % des surfaces aidées à l'acquisition le sont au bénéfice du Conservatoire du littoral.

Dans ce cadre, en 2010, la restauration et l'entretien des milieux aquatiques a entraîné plus de 400 millions d'euros cumulés de dépense, les zones humides proprement dites comptant pour environ 10% de ce total. Selon le bilan d'activité des agences de l'eau cette dépense a notamment permis d'entretenir ou de restaurer 25 000 ha de zones humides.

Les opérations menées par chaque agence sont listées ci-dessous en réponse au questionnaire envoyé par la mission.

#### **L'évaluation des coûts et des bénéfices de l'acquisition de zones humides en France réalisée en 2009 à l'occasion du Grenelle de l'environnement**

Une évaluation réalisée par le ministère de l'écologie en 2009 tente une estimation des coûts et des bénéfices engendrés par l'acquisition depuis 2009. Le coût annuel d'achat des terrains équivaut à environ 14 M€ sur la base d'un prix à l'hectare compris entre 3 000€, pour les 2 tiers d'entre eux et 7 000€ pour un tiers d'entre eux. Le coût total d'acquisition des 20 000 ha reviendrait pour la période 2009-2013 à 86M€.

Par ailleurs le coût d'entretien des zones humides varie entre 251€ et 521€/ha/an. Pour une période de 50 ans, le coût d'achat et d'entretien serait compris entre 200,4 et 318,6M€. Si les coûts d'acquisition sont dépréciés au cours des premières années, le coût annuel (achat plus entretien) est estimé à 800€/ha. Le financement de la restauration des 20 000 ha équivaldrait en 2015 à 110M€. Les coûts additionnels de ces mesures représentent 0,42% du budget des agences de l'eau.

Enfin, si l'on considère la valorisation des services rendus par les zones humides (dans le meilleur des cas entre 2 760 et 3 100€/ha/an), les investissements sont remboursés en l'espace de 3 ans. Les bénéfices totaux relatifs à l'achat de 20 000ha sur 50 ans se monteraient à un total compris entre 1,280M€ et 1,450M€. Ces bénéfices doivent être comparés aux coûts d'achat et de gestion pendant une période équivalente. Le bénéfice net (bénéfices moins les coûts) serait, pour 50 ans compris dans une fourchette de 960 à 1,250M€, soit un bénéfice net de 42,9M€ à 56M€/an

Source : « Green infrastructure implementation et efficiency, » IEEP, Commission européenne (DGENV B2), décembre 2011

## Acquisitions foncières par les agences de l'eau aux 8<sup>ème</sup> et 9<sup>ème</sup> programmes

Agences	Superficies de ZH acquises grâce à l'AE	Montant des aides (M€)
Loire-Bretagne	1 962 ha	3,5
Artois-Picardie	784 ha (fin 2010)	?
Seine-Normandie	1 465 ha	7,35
Adour-Garonne	2 730 ha (1 264 ha entre 2009 et 2012)	?
Rhône -Méditerranée-Corse	10 365 ha ( dont 7 300 ha Salins du Midi)	24,7
Rhin-Meuse	1 700 ha	?

### **Les actions des agences de l'eau vont au-delà de l'acquisition depuis de nombreuses années**

Toutes les agences interviennent depuis le 8<sup>ème</sup> programme (voire le 7<sup>ème</sup> pour certaines d'entre elles) dans plusieurs domaines :

- la connaissance : avec des taux d'aide pouvant atteindre 80% pour le financement de guides techniques destinés aux inventaires, les inventaires eux-mêmes dans le cadre des SAGE ou de contrats territoriaux ;
- les aides à la gestion ou la restauration des zones humides : si les zones humides ne sont pas qualifiées en tant que masses d'eau de la DCE, elles peuvent cependant être rattachées aux masses d'eau de surface littorales ou souterraines pour en atteindre les objectifs ; les travaux sur les zones humides dégradées sont alors conduites pour corriger les atteintes ou menaces constatées. Les agences financent également des études pour éclairer la faisabilité des travaux. Dans la plupart des cas, les taux d'aide se situent à hauteur de 50% des montants. Les aides à la gestion supposent l'existence de plans de gestion des sites établis, pour la plupart, pour une durée de 5 ans.

### **Les agences de l'eau jouent un rôle primordial dans la protection et l'entretien des zones humides**

Les agences de l'eau, consacrent des budgets importants à l'acquisition et aux opérations de gestion et de restauration des zones humides, grâce à des partenariats avec les collectivités locales qu'elles connaissent bien dans le cadre du « petit cycle de l'eau » ou les conservatoires d'espaces naturels ainsi que le conservatoire du littoral. Déjà prépondérantes dans le cadre du 9<sup>ème</sup> programme d'action, leurs subventions vont augmenter dans le 10<sup>ème</sup> programme avec des taux élevés d'aide pour l'acquisition ou les opérations de travaux de restauration ou de gestion. De la même manière, leur implication dans la connaissance par le financement des inventaires des SAGE ou des études préalables aux travaux en fait un acteur incontournable de la politique de protection de ces milieux fragiles.

Les problèmes rencontrés sont présents dans tous les bassins : il s'agit des pressions de l'urbanisation, du développement touristique, de la construction d'infrastructures et d'équipements publics. Il s'agit aussi de la régression des activités d'élevage qui valorisent les prairies permanentes, le déclin de ces activités conduit au retournement des prairies ou à l'abandon de leur entretien par la fauche ou le pâturage.

Les agences soulignent aussi le déficit de maîtrise d'ouvrage pour le portage des actions de restauration des zones humides faute de compétences dans les collectivités et faute également de trouver les ressources financières pouvant abonder les aides de l'agence. Certaines soulignent l'explosion de la valeur vénale des terrains surtout en secteur périurbain ou en zone littorale.

Mais, à côté de ces points faibles, les agences mettent en avant des éléments favorables à la politique de protection des ZH : des taux élevés de subventions pour la maîtrise foncière et la gestion, la présence d'opérateurs avec lesquels le conventionnement est possible (CREN, SAFER, conservatoire du littoral) la définition des trames vertes et bleues et des SRCE.

**33.Recommandation à la DEB et aux AE :** *Continuer d'encourager les agences à inscrire des objectifs ambitieux en matière de protection des zones humides dans les prochains SDAGE (post 2015) de façon à contribuer à une bonne application de la directive cadre sur l'eau et de la directive inondation.*

### 3.5.3. Les pôles-relais : des structures utiles qu'il importe de pérenniser

Il s'est avéré nécessaire de susciter et d'accompagner davantage les initiatives locales en faveur de la gestion durable des zones humides tout en poursuivant les mesures nationales. C'est dans ce but que les **Pôles relais Zones Humides** ont été créés en 2001 dans la lignée du plan national en faveur des zones humides. Les quatre pôles-relais travaillent sur l'ensemble des thèmes zones humides : tourbières, lagunes, marais littoraux, mares, étangs et vallées alluviales. Leur création répond à deux objectifs essentiels : il s'agit d'une part de constituer un réseau d'échanges inter pôles et avec les autres acteurs concernés par la gestion des zones humides (agences de l'eau, animateurs de SAGE, opérateurs Natura 2000, conservatoires d'espaces naturels, conseils régionaux et généraux, parcs naturels régionaux, etc.); et d'autre part de mutualiser les connaissances et les bonnes pratiques afin de les diffuser auprès des acteurs/gestionnaires pour agir plus efficacement pour la préservation et la restauration de ces milieux. Les zones humides sont réparties en cinq pôles relais sur le territoire (Pôles relais, 2009) :

- **Pôle relais Lagunes méditerranéennes** dont la structure porteuse est la Fondation Tour du Valat, centre de recherche pour la conservation des zones humides méditerranéennes, en collaboration avec le Conservatoire des espaces naturels du Languedoc Roussillon et l'Office de l'environnement de la Corse. Ces trois organismes œuvrent dans les domaines de la recherche, la gestion, l'appui technique et la sensibilisation pour les milieux aquatiques et naturels et les zones humides méditerranéennes en particulier.
- **Pôle relais Tourbières** dont la structure porteuse est la fédération des conservatoires d'espaces naturels, association fédérant des acteurs gestionnaires notamment de nombreuses zones humides
- **Pôle Zones humides intérieures, Mares et Mouillères, Vallées Alluviales** dont la structure porteuse est la fédération des parcs naturels régionaux de France, association représentant un réseau de 46 Parcs naturels régionaux répartis sur l'ensemble du territoire métropolitain et outre-mer, couvrant 13% du territoire.

- **Pôle relais Marais littoraux de l'Atlantique, de la Manche et de la Mer du Nord** porté par le Forum des Marais Atlantiques, syndicat mixte favorisant les rencontres d'acteurs et la mutualisation des connaissances dans la gestion des zones humides littorales.
- **Pôle relais Mangroves et zones humides d'Outre-mer**, créé en avril 2012, porté par la délégation outre-mer du Conservatoire du littoral qui a annoncé la création du « petit dernier » des Pôles-relais Zones Humides . Le Conservatoire du littoral, qui dispose déjà d'un réseau de sites ultramarins de 30 000 hectares répartis dans huit régions est chargé de sa mise en œuvre.

Le budget mis à disposition des pôles provient à la fois de l'Europe (FEDER) et de financements des agences, et de l'Onema, parfois des collectivités. À titre d'exemple le pôle « lagunes » disposait en 2012 d'un budget de 360k€ et de 3,7 ETP avec une répartition de l'effort majoritairement partagé entre l'agence RMC (19%), l'Onema (22%) et le FEDER (11%). Il faut noter que le secteur privé n'est pas suffisamment sollicité, sa contribution s'en trouve réduite à très peu de choses.

Les acteurs de l'eau et des milieux aquatiques s'accordent à souligner le rôle largement positif joué par les pôles relais. Que ce soit dans le domaine de la formation, de la liaison avec les élus et leurs services, de la connaissance et de sa diffusion, ils représentent une force d'intervention et d'impulsion qui vient en complémentarité des compétences déployées par les services de l'État et les opérateurs tels que les agences de l'eau et l'Onema. Ils permettent de renforcer les passerelles parfois fragiles entre le local et le national en identifiant des maîtres d'ouvrage. Ils ont contribué à la mise en œuvre effective de l'action 14 du PNZH même si l'appui technique aux élus nécessite sans doute une lisibilité plus forte due au foisonnement des structures les composants.

**34.Recommandation à la DEB et à l'ONEMA :** *Pérenniser les pôles relais en sécurisant leur financement et inscrire ce dernier dans le prochain PNZH. Veiller à ce que ces structures puissent recourir au mécénat d'entreprises ou, à tout le moins, à des aides du secteur privé.*

**Thierry LAVOUX**



Membre permanent du  
CGEDD, coordonnateur  
de la mission

**Guy BARREY**



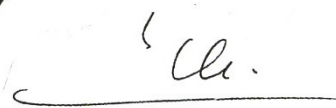
Inspecteur général de  
l'administration du  
développement durable

**Bernard PERRET**



Ingénieur général  
des ponts, des eaux et  
des forêts

**Pierre RATHOUIS**



Ingénieur général  
des ponts, des eaux et  
des forêts



# Annexes



## Annexe 1 : Lettre de mission



MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE,  
DES TRANSPORTS ET DU LOGEMENT

156/2012

4 AVR 2012  
Bureau  
Christian LEYRIT

Direction générale de l'aménagement  
du logement et de la nature

La Défense,

4 AVR. 2012

Direction de l'eau et de la biodiversité

La Directrice de l'eau et de la biodiversité

Sous-direction des espaces naturels

à

Bureau des milieux aquatiques

M. le Président du Conseil général de  
l'environnement et du développement durable

Nos Ref. : 2012 037 BMA ET CGDD Evaluation PNZH.doc

Affaire suivie par : Emmanuel THIRY

Tél. : 01 40 81 31 30

Courriel : [Emmanuel.thiry@developpement-durable.gouv.fr](mailto:Emmanuel.thiry@developpement-durable.gouv.fr)

**Objet : Évaluation du plan national d'action pour les zones humides**

Malgré un ralentissement de leur régression depuis le début des années 1990, les zones humides demeurent parmi les milieux naturels les plus dégradés et les plus menacés de France, tant en termes de surface que d'état de conservation.

Devant ce constat, le Ministère a établi en 2010 un second plan national d'action en faveur des zones humides. Il se fonde sur un bilan de la situation des zones humides réalisé par l'Observatoire des zones humides et un bilan, réalisé par le groupe national zones humides, des actions mises en œuvre pour leur préservation depuis le précédent plan d'action de 1995. Le groupe national assure depuis le suivi du plan d'action aux côtés du ministère.

Les grands objectifs du plan d'action sont les suivants :

- améliorer les pratiques sur les zones humides ;
- développer des outils robustes pour une gestion gagnant-gagnant des zones humides ;
- répondre de façon plus forte et plus concrète aux engagements de la France quant à la mise en œuvre de la convention de Ramsar.

Il doit également permettre de renforcer la cohérence de l'action publique.

Lancé pour une durée de 3 ans le 1<sup>er</sup> février 2010, le plan d'action est constitué des 29 actions concrètes considérées par le groupe national comme les plus à même de favoriser la préservation et la reconquête des zones humides.

Ce plan arrivera à échéance au début de l'année 2013 et il est dès à présent nécessaire d'en dresser un premier bilan et d'envisager les suites qu'il conviendra de lui donner. Sur ces deux aspects, je souhaite bénéficier d'une mission d'appui du Conseil général de l'environnement et du développement durable.

Cette mission aura pour objet d'une part d'évaluer l'efficacité du plan et de sa gouvernance à 5, et d'autre part de proposer les suites à lui donner, tant en termes de contenu que de gouvernance, et ce en tenant compte des évolutions de la gouvernance de la biodiversité qui feront suite aux recommandations du récent rapport Schmitt.

Il importera que cette évaluation soit partagée avec les membres du groupe national, qu'elle précise la contribution des actions mises en œuvre à l'atteinte des objectifs du plan et qu'elle analyse les raisons ayant conduit à l'atteinte ou non des objectifs de ce plan.

Je souhaite pouvoir bénéficier de vos conclusions définitives pour le 1<sup>er</sup> novembre 2012.

L'adjoint à la Directrice de l'eau et de la  
biodiversité

Albert SCHMITT



***Plan national d'action pour les zones  
humides 2010-2013***

***Évaluation partagée des actions***

**Cette annexe est constituée du rapport rédigée par la Direction de l'eau et de la biodiversité à la suite des échanges avec le Groupe national des zones humides et des réflexions de la mission CGEDD.**

### 3-6 Introduction

Ce plan national d'action en faveur des zones humides adopté en février 2010 pour une durée de 3 ans, était issu des travaux du groupe national pour les zones humides mis en place par le ministère du Développement durable en avril 2009. Il associait dans une gouvernance à cinq la grande majorité des organismes concernés par les zones humides.

Les grands objectifs de ce plan d'action étaient les suivants :

- améliorer les pratiques sur les zones humides ;
- développer des outils robustes pour une gestion gagnant-gagnant des zones humides ;
- répondre de façon plus forte et plus concrète aux engagements de la France quant à la mise en œuvre de la convention de Ramsar.

Il visait également à renforcer la cohérence de l'action publique.

La volonté du groupe national était de ne pas afficher d'ambition irréalisable, ni de programme incantatoire, mais d'identifier et de mettre en œuvre les actions les plus pertinentes de façon concertée et partenariale pour atteindre les objectifs du plan.

Les 29 actions du plan, étaient organisées en six axes prioritaires. Elles étaient considérées par les membres du groupe national pour les zones humides comme les 29 actions concrètes les plus à même de favoriser la préservation et la reconquête des zones humides

Ce plan d'action a été adopté par le gouvernement. À travers sa mise en œuvre, le ministère chargé de l'écologie souhaitait marquer les engagements de l'État et initier une dynamique en faveur des zones humides. L'ensemble des partenaires qui ont participé à sa rédaction mais aussi tous ceux qui sont concernés par l'avenir des zones humides étaient invités à participer, dans leur domaine de compétence et selon leurs moyens, à sa mise en œuvre.

Ce document présente une évaluation **des actions du plan**, élaborée par le groupe restreint animé par le ministère du développement durable. L'évaluation valorise également les éléments qui ont fait l'objet d'un consensus au sein du Groupe restreint, du rapport d'étape remis par le Conseil général de l'environnement et du développement durable à la DEB en février.

La mission du Conseil général de l'environnement et du développement durable a par ailleurs préparé un **rapport d'évaluation global** du plan national d'action qui sera publié dans les semaines à venir.

### 3-7 Avertissement

Ce bilan a été rédigé avec l'appui de différents bureaux du ministère chargé du développement durable et des membres du groupe restreint pour les zones humides et notamment des personnes suivantes :

- Monique Dehaut et Laurent Percheron, [Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt](#)
- Jean-Pierre Thibault, Groupement des DREAL
- Jean-Louis Simonnot, Agence de l'eau Rhône Méditerranée et Corse
- Aïcha Amezal, Agence de l'eau Seine Normandie
- Alexis Delaunay et Pierre Caessteker, Office national de l'eau et des milieux aquatiques
- Patrick Bazin, Conservatoire du littoral
- Geneviève Barnaud, Muséum national d'histoire naturelle
- Emmanuel Thévenin, Atelier technique des espaces naturels
- Patrick Mayl, Association nationale des élus du littoral
- Gilbert Miossec, Forum des marais atlantique
- Boris Lusgarten, Raphaël Michau, Association française des Etablissements publics et Florence Thinzilal, territoriaux de bassin

- Michel Métais et Jean-Pierre Gueret, Ligue pour la protection des oiseaux
- Grégoire Macqueron, Société nationale de protection de la nature
- Thierry Mougey, Fédération des Parcs naturels régionaux de France
- Jean Jalbert, Tour du Valat
- François-Marie Pellerin, France Nature Environnement
- Julien Aubrat et Yousri Hannachi, Assemblée permanent des chambres d'agriculture
- Dominique Hoestlandt et Marc Blanc, UNICEM
- Claude Bussy et Grégoire Bouton, Fédération nationale des chasseurs
- Fabienne Combot-Madec et Aurore Bescond, Fédération national des syndicats d'exploitants agricoles
- Francis Muller, Fédération national des Conservatoires d'espace naturels
- Gilles van Peteghem, CFE-CGC

Il a également valorisé des éléments du rapport d'étape d'une mission d'inspection du Conseil général de l'environnement et du développement durable composé des Inspecteurs généraux suivants :

- Thierry Lavoux, Inspecteur général au Conseil général de l'environnement et du développement durable,
- Bernard Perret, Inspecteur général au Conseil général de l'environnement et du développement durable,
- Pierre Rathouis, Inspecteur général au Conseil général de l'environnement et du développement durable,
- Guy Barrey, Inspecteur général au Conseil général de l'environnement et du développement durable.

Que toutes ces personnes soient remerciées pour leur contribution.

### **3-8 Axe Prioritaire 1 : Développer une agriculture durable dans les zones humides en lien avec les acteurs de terrain**

#### **3.8.1 Action 1. Soutenir une agriculture et une sylviculture extensive en zone humide**

##### ***3.8.1.1 1.Évaluer toutes les conséquences du changement de critères de l'ICHN en 2010***

- Le projet de nouveau Règlement de développement rural fait apparaître deux critères biophysiques correspondant aux zones humides (« drainage des sols limité » et « excès d'humidité des sols) pour la délimitation de zones soumises à des contraintes naturelles.

##### ***3.8.1.2 2.Élaborer des dispositifs d'appui à des démarches collectives innovantes dans le cadre de l'axe 3 du PDRH en 2010***

- Il n'a pas été jugé prioritaire d'élaborer ces dispositifs et de mobiliser l'axe 3 du PDRH.

##### ***3.8.1.3 3. Proposer une évolution des mesures agro-environnementales territoriales pour mieux répondre aux enjeux de protection des zones humides***

- Un rapport a été demandé au CGAAER et au CGEDD sur l'adéquation entre la préservation des zones humides et les outils disponibles du Plan de développement rural hexagonal (PDRH), notamment les mesures agro-environnementales (MAE). Il souligne l'engagement des agriculteurs dans la gestion des territoires en zones humides et l'importance de parvenir à une mobilisation autour de la préservation de ces zones en s'appuyant sur des dispositifs de gouvernance existant. Pour assurer une meilleure appropriation et visibilité des aides agroenvironnementales, il recommande la poursuite

du rééquilibrage des aides PAC en faveur des systèmes herbagers, la révision du zonage des ICHN en faveur des zones humides et, à plus court terme, de créer une MAE nationale « système » en faveur de l'élevage en zone humide. Il considère, par ailleurs, que l'acquisition des zones humides doit rester l'exception et prône l'égalisation du statut fiscal naturel avec celui du patrimoine culturel. Enfin, il recommande la mise en chantier d'un inventaire national des zones humides à vocation agricole : [http://agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/CGAAER\\_10103\\_2010\\_Rapport.pdf](http://agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/CGAAER_10103_2010_Rapport.pdf)

- Dès 2011, le Ministère chargé de l'agriculture a lancé un appel à projets pour la mise en œuvre d'une Mesure Agro-environnementale Territorialisée «Maintien de l'équilibre agri-écologique d'une prairie naturelle en faveur des zones humides et de leurs services rendus». Les premières contractualisations ont été faites en 2012. Cette MAET se base sur un engagement unitaire à obligation de résultat. Elle rencontre une forte dynamique d'animation territoriale. Cette MAET vient compléter le panel de MAET adaptées aux zones humides déjà contractualisées. En 2011, ces surfaces déjà engagées représentent plus de 105 000 hectares de prairies humides qui bénéficient d'un soutien annuel de près de 20 millions d'euros.
- Par ailleurs, une circulaire du 24 décembre 2012 du ministère du développement durable actualise les conditions de mise en œuvre des deux mesures aqua-environnementales (MAquaE) : la première qui vise à encourager la conversion à l'aquaculture biologique et la seconde à encourager des formes d'aquaculture contribuant à la protection et la valorisation de l'environnement, des ressources naturelles et de la diversité génétique, ainsi qu'à la gestion du paysage et des caractéristiques traditionnelles des zones aquacoles : [http://www.bulletin-officiel.developpement-durable.gouv.fr/fiches/BO20131/met\\_20130001\\_0100\\_0042.pdf](http://www.bulletin-officiel.developpement-durable.gouv.fr/fiches/BO20131/met_20130001_0100_0042.pdf)
- Sur un sujet proche, depuis 2011, un prix « prairies humides » est décerné dans le cadre du concours « Prairies fleuries » 2011 organisé par la Fédération des parcs naturels régionaux de France et Parcs nationaux de France, en partenariat avec les ministères chargés de l'écologie et de l'agriculture.
- Dans le cadre de la préparation de la nouvelle PAC, le MAAF a mis en place un groupe de travail en vue d'étudier l'opportunité de construire une MAE en faveur des systèmes herbagers et maraîchers en zone humide et, le cas échéant de proposer les mesures ad hoc.

**3.8.1.4 4. La part de la contribution nationale pourra être portée par les collectivités locales ou leurs groupements ou par les établissements publics notamment les agences et offices de l'eau**

- La part de la contribution nationale à l'ensemble des mesures agro-environnementales ont été portées pour 2011, par le MAAF (78%), les agences de l'eau (14%), les Conseils régionaux (6%) et les Conseils généraux (2%).

**3.8.1.5 5. Mettre en place dès que possible, des aides adaptées dans le cadre du financement des investissements forestiers à caractère environnemental liés à la préservation des zones humides forestières**

- Jusqu'à présent, il n'a pas été proposé d'aides spécifiques pour les zones humides forestières, car elles sont très souvent comprises dans les périmètres des sites Natura 2000 et peuvent déjà faire l'objet de mesures contractuelles de gestion ou de conservation dans ce cadre.

**3.8.1.6 6. Saisir l'Académie d'agriculture de France en 2011 en vue de recueillir ses propositions sur de nouvelles modalités de rémunération de l'activité agricole en zones humides selon deux pistes : la rémunération pour « services environnementaux », la compensation financière des contraintes environnementales imposées par la**



*réglementation, par l'imposition de pratiques agricoles obligatoires, par la mise en place de servitudes ou par des règles de gestion*

- L'Académie d'agriculture a été saisie et a proposé des pistes de travail qui confirment celles du rapport du CGAAER-CGEDD (voir action 1.3) et déjà explorées par les Ministères du Développement durable et de l'Agriculture.

**3.8.1.7 7.Élaborer des contributions, dans un premier temps en vue de la réforme de la PAC et dans un second temps dans le cadre de l'élaboration du prochain PDRH 2013**

- La préparation de la prochaine PAC a donné lieu à une collaboration importante entre les ministères du Développement durable et de l'agriculture, notamment au sujet des ICHN, des MAE (voir points précédents) et du verdissement, afin de soutenir le maintien et le développement d'une agriculture permettant le maintien des zones humides.
- Plusieurs contributions ont été faites dans ce sens par les autorités françaises aux différentes étapes de la construction de la PAC.
- En octobre 2012, la Région Nord – Pas de Calais, la Communauté d'Agglomération de Saint-Omer, la ville de Saint-Omer et la Chambre d'agriculture de Région Nord – Pas de Calais ont organisé un atelier dédié aux élus et aux professionnels dans le cadre de la 10ème semaine européenne des régions et des villes sur le thème de "L'avenir des zones humides dans la Politique Agricole Commune 2014-2020, l'exemple de l'Audomarois" : <http://www.ca-stomer.fr/Services-en-ligne/Actualites/Le-marais-de-Saint-Omer-et-les-zones-humides-agricoles-a-l-heure-de-la-Politique-Agricole-Commune-2014-2020>

### **Annexe 1.1.1.1 Bilan et perspectives**

Des progrès ont été accomplis et la préservation des zones humides apparaît aujourd'hui dans de nombreux sujets agricoles (MAE, réforme des ICHN, biocarburants, nitrates). Le bilan de l'action ne peut néanmoins pas être considéré comme satisfaisant. La politique agricole commune se traduit encore par des impacts négatifs sur les zones humides et il est espéré que la mise en œuvre de la nouvelle politique agricole commune se traduise par une amélioration significative de la situation.

Dans l'élaboration des futurs dispositifs, il semble important de tenir compte de la baisse prévue des effectifs de l'État et de ce fait :

- de mettre au point une mesure « système » qui puisse embrasser le plus largement possible les systèmes agricoles en ZH,
- de soutenir la responsabilisation des agriculteurs dans la mise en œuvre de mesures plus orientées sur les résultats que sur les moyens,
- d'élaborer des systèmes simples, faciles à comprendre, à appliquer et à contrôler,
- de préciser que l'humidité des sols n'est un « handicap naturel » que pour certains types d'activités agricoles (par exemple le riz ne craint pas les zones humides, bien au contraire).

Il reste encore beaucoup à faire dans le cadre de l'élaboration du contenu de la future PAC et dans la rédaction des prochains PDR.

Il convient par ailleurs de rappeler que l'élevage extensif, dont l'importance est indéniable, ne constitue pas la seule activité économique agricole en zone humide (maraîchage.... L'enjeu est de maintenir un nombre suffisant d'agriculteurs dans ces territoires fragiles à la gestion desquels ils contribuent largement ; ceci suppose la recherche d'un optimum « économisé-environnemental » qui garantisse à la fois la durabilité des exploitations et la reconnaissance des services rendus sur le territoire; l'encouragement au développement d'activités nouvelles telles que le tourisme-nature ne doit pas non plus être négligé.

Pour atteindre ces objectifs, il convient de donner un nouveau souffle à l'action publique en mobilisant des financements conséquents et diversifiés. À cet égard, le niveau actuel des aides de l'Union européenne et de l'État au titre des mesures agri-environnementales territoriales ou au titre de Natura 2000 est notoirement insuffisant. Son relèvement ne pourra toutefois être défendu que si les collectivités territoriales concernées s'organisent autour d'un maître d'ouvrage impliqué dans le portage d'un projet de développement assis sur des choix relatifs aux fonctionnalités de la zone humide concernée (cf. actions 13 et 14).

### **3.8.2 Action 2. Valoriser les produits agricoles issus des zones humides**

**3.8.2.1 1. Proposer une stratégie au cours des années 2010 et 2011 et accompagner la mise en place d'une trentaine d'initiatives de producteurs en 2012 et la préparation d'une trentaine d'autres**

- Après concertation avec l'APCA et la FPNRF, il a été décidé de ne pas poursuivre cet objectif. La valorisation des produits à travers une filière identifiée "zone humide" n'est pas apparue comme envisageable.

#### **Annexe 1.1.1.2 Bilan et perspectives**

Cet échec montre l'inadaptation des schémas économiques agricoles traditionnels avec les territoires « particuliers ». Les mêmes difficultés sont rencontrées en zones périurbaines et sur le littoral.

Il convient cependant d'en tirer les leçons et de relancer cette action en élargissant le champ des acteurs susceptibles de porter de tels projets sur les territoires concernés. Il s'agit également de ne pas se limiter aux productions agricoles stricto-sensu mais d'encourager le développement de nouvelles activités portées par les agriculteurs et susceptibles d'intéresser des personnes extérieures (tourisme...). Il faut avoir à l'esprit que l'essentiel est d'encourager des activités à composante patrimoniale durable sur les secteurs concernés plutôt que de chercher à tout prix à « vendre » une image souvent peu ou insuffisamment porteuse.

Pour dépasser cette situation, il pourrait notamment être envisagé :

- d'appuyer la création de circuits de proximité en lien avec les collectivités (cantines), associations pour le maintien d'une agriculture paysanne, etc.,
- la vente directe sur internet,
- de renforcer la communication sur les produits des zones humides valorisant les identités régionales,
- de mettre au point des cahiers des charges particuliers au sein de la filière viande.

### **3.8.3 Action 3. Lancer des programmes d'actions territoriales pour une meilleure prise en compte des zones humides**

**3.8.3.1 1. Identifier en 2010, en étroite collaboration avec les collectivités territoriales et leur groupements, une vingtaine de secteurs qui pourraient être concernés par une action pilote (notamment ceux qui sont déjà couverts par un SAGE) et promouvoir une vingtaine de programmes d'action concertés qui permettent à l'agriculture de contribuer durablement à la préservation des zones humides dans le cadre de projets de ZHIEP.**

- En 2011, le ministère a signé une convention pour 3 ans avec l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture pour inciter les acteurs du monde agricole à développer des

projets territoriaux permettant de concilier le développement de pratiques agricoles économiquement viables et la sauvegarde des zones humides :

- Fin 2012, 14 secteurs ont été validés par le comité de pilotage : <http://www.chambres-agriculture.fr/outils-et-modules/actualites/article/zones-humides-cartographie-d/>

### **Annexe 1.1.1.3 Bilan et perspectives**

Bien que sa mise en œuvre ait été difficile, la convention a rempli son objectif principal qui était d'offrir la possibilité aux chambres d'agriculture d'animer et de porter une réflexion sur les perspectives agricoles des zones humides et de créer un espace de dialogue avec l'administration. Elle a également permis la création d'un réseau des conseillers des chambres sur ce sujet. La convention s'achèvera fin 2013.

Si cette action venait à être relancée, il conviendrait d'élargir le champ des acteurs susceptibles de porter de tels projets sur les territoires concernés. Il s'agirait également de ne pas se limiter aux productions agricoles stricto-sensu mais d'encourager le développement de nouvelles activités portées par les agriculteurs et susceptibles d'intéresser des personnes extérieures (tourisme...). En outre, il serait souhaitable de procéder à des évaluations ex-post de ces projets pour éventuellement capitaliser les enseignements tirés. Ces évaluations devront porter sur la nature des projets, les blocages survenus et parfois surmontés et déceler les sujets « alibis ».

## **3-9 Axe prioritaire 2 : Valoriser le rôle spécifique des zones humides en milieu urbanisé**

### **3.9.1 Action 4. Valoriser des expériences positives et engager des actions sur les zones humides en milieu urbanisé**

**3.9.1.1 1. Au cours des années 2010, 2011 et 2012, réaliser trois cahiers de référence présentant chacun une dizaine d'études de cas, en lien avec les professionnels de l'urbanisme et de l'aménagement.**

- Cette sous-action a pris la forme d'un grand prix « Zones humides en milieu urbanisé » lancé en juillet 2011, en partenariat avec l'Association des Maires de France et les Agences de l'eau, le Grand Prix « Zones humides en milieu urbanisé ».
- Ce grand prix s'inscrivait également dans *le plan « Restaurer et valoriser la Nature en ville »*, lancé en novembre 2010 par le ministère du Développement durable. Il visait à récompenser les collectivités (urbaines ou rurales) ayant mis en place des stratégies d'urbanisation de prise en compte des zones humides dans des opérations d'aménagement exemplaires qui prennent en compte les zones humides et leur fonctions. 32 dossiers ont été reçus présentant des opérations d'une grande diversité géographiques, de nature et de contexte : <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Grand-prix-zones-humides-en-milieu.html>. Une plaquette de valorisation des candidats a été réalisée à cette occasion.
- Le concours annuel "Capitale française de la biodiversité" qui récompense les villes les plus actives dans ce domaine a récompensé en 2012 la ville de Niort notamment pour ses efforts de préservation du marais poitevin : <http://www.zones-humides.eaufrance.fr/agir/retours-d-experiences-cours-d-eau-et-zones-humides/retours-concrets-de-la-politique-publ-3>

**3.9.1.3. 2. Organiser un colloque en partenariat avec les EPTB sur le sujet des zones humides et de l'urbanisation.**

- L'Association Française des Etablissements Publics Territoriaux de Bassin et l'EPTB Saône-Doubs ont organisé les 3 et 4 novembre 2011 à Chalon-sur-Saône, en liaison étroite avec le Ministère de l'Ecologie, un colloque national intitulé « zones humides, territoire et planification : l'aménagement du territoire au cœur des débats sur l'eau ». Ce colloque à destination des élus, des techniciens des collectivités et des services de l'Etat ainsi que des représentants du monde associatif et des chercheurs a proposé des retours d'expériences probant ainsi que des perspectives pour une meilleure prise en compte des zones humides dans les démarches d'aménagement et de planification. Près de 250 personnes, dont de nombreux élus ont assisté aux interventions et débats qui ont eu lieu durant les deux jours. De l'avis de nombreux participants, cet événement riche d'enseignements et propice aux échanges fut une pleine réussite. Les quatre grands points, sur lesquels l'ensemble des parties prenantes et les EPTB en particulier devront s'investir dans les années à venir ont été présentés en clôture :
  - mieux connaître et mieux localiser les zones humides,
  - expliquer et motiver tous les acteurs concernés,
  - protéger voire réhabiliter les zones humides notamment dans le cadre des PLU,
  - prioriser les problèmes.
- L'idée a été présentée d'harmoniser les approches traitant des zones humides dans les codes rural et de la pêche maritime, de l'environnement, de l'urbanisme et également et de la propriété.

#### **3.9.1.4 3. Veiller à ce que des actions spécifiques du plan "Restaurer et valoriser la Nature en ville" portent sur les zones humides.**

- Outre le grand prix « zones humides en milieu urbanisé », plusieurs autres actions du plan nature en ville prennent en compte le sujet des zones humides : <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Plan-nature-en-ville.html>.

### **Annexe 1.1.1.4 Bilan et perspectives**

Le "Grand Prix" a permis de communiquer fortement sur le sujet des zones humides en milieu urbanisé et de lancer une dynamique sur ce sujet. Celle-ci se poursuit avec la préparation par le CERTU de deux guides pour valoriser au mieux les expériences présentées par les lauréats : le premier à destination des paysagistes et techniciens devrait être publié au second semestre 2013 et le second à destination des élus, début 2014.

Les actions de valorisation des bonnes pratiques doivent être poursuivies et amplifiées. Elles pourraient être utilement reliées aux mesures prises et à prendre dans le cadre des Schémas régionaux de cohérence écologique (SRCE) et, lorsque cela se justifie, dans le cadre de la mise en place de la trame verte et bleue (cf. action 5).

Le colloque organisé par les EPTB a permis de mobiliser fortement les élus des EPTB sur le sujet des zones humides.

Néanmoins bien que l'on ne dispose pas de chiffres précis, il semble que la consommation d'espace humide en milieu périurbain se poursuit à grande échelle. Il conviendrait donc de :

- élaborer, dans le cadre de l'observatoire national des zones humides des indicateurs permettant de suivre cette évolution,
- renforcer la communication à l'attention des élus sur l'intérêt d'acquérir des zones humides périurbaines pour y réaliser des secteurs à multiples fonctions urbaines (loisirs, gestion des crues, etc.),
- poursuivre le rapprochement des politiques de densification urbaine et celles liées à la préservation des zones humides,

### **3.9.2 Action 5. Porter une attention particulière au lien entre la Trame verte et bleue et les zones humides en milieu urbanisé**

#### **3.9.2.1 1. Introduire une thématique spécifique aux zones humides, dans le cadre d'un appel à projets sur la prise en compte de la Trame verte et bleue en milieu urbain :**

- L'appel à projet « Elaboration de Trames vertes et bleues urbaines et valorisation des friches » organisé par le ministère du Développement durable faisait partie du plan nature en ville et de la stratégie nationale pour la biodiversité et a été lancé en octobre 2011. Le comité de sélection s'est réuni en février 2012 et a analysé les 46 dossiers reçus dont 5 en Outre-mer. Sur les 18 projets retenus, 8 portaient sur les milieux aquatiques ou humides en milieu urbain : <http://www.developpement-durable.gouv.fr/G-Trames-vertes-et-bleues-urbaines.html>
- Les résultats montrent que la dynamique autour de la Trame verte et bleue est activée également en milieu urbain et que les collectivités ont une réelle volonté de s'investir dans ce domaine.

#### **3.9.2.2 2. Inscrire les zones humides dans le programme de requalification environnementale du réseau routier national :**

- Lors de l'élaboration des premiers programmes de modernisation des itinéraires (PdMI 2009-2014), la requalification environnementale des réseaux existants (y compris en matière de biodiversité) a bien été inscrite parmi les 4 objectifs prioritaires de cette programmation. Cette étape a permis de lancer un programme conséquent incluant de premières opérations de restauration écologique. Dans ce cadre, les enjeux relatifs aux zones humides font bien partie de ceux à prendre en compte lors des diagnostics.
- Un guide technique sur la délimitation des zones humides dans le cadre de projets d'infrastructures linéaires est en cours de rédaction au SETRA.
- Par ailleurs, le ministère du développement durable a lancé, en 2011 et 2012, dans le cadre de la stratégie nationale pour la biodiversité, deux appels à projet sur le rétablissement des continuités écologiques sur des infrastructures de transport existantes. De très nombreux projets de rétablissement des continuités concernant des espèces de zones humides (amphibiens et mammifères pour l'essentiel), ont été retenus. Ces opérations participent à la requalification environnementale du réseau routier national et des autres réseaux d'infrastructures de transport existants.

#### **3.9.2.3 3. Inscrire les zones humides dans le schéma national des infrastructures de transport (SNIT) qui fixe, en cohérence avec les conclusions du Grenelle - Environnement, les orientations de l'Etat en matière d'entretien, de modernisation et de développement de ses réseaux, de réduction de leur impact sur l'environnement :**

- Un schéma national de mobilité durable est en cours d'élaboration. Il est appelé à remplacer le SNIT.
- Par ailleurs, le SETRA a réalisé en novembre 2011 un guide technique « Infrastructures routières et zones humides », destiné aux services de l'État, et plus largement aux concepteurs d'infrastructures linéaires. Il présente les éléments à examiner lorsqu'un projet est susceptible de traverser des zones humides, de manière à émettre des préconisations adaptées pour s'assurer que les infrastructures ne remettent pas en cause les fonctionnalités de ces milieux. Son objectif est de fournir des recommandations pratiques pour une bonne prise en compte des zones humides aux différentes étapes de la réalisation d'un projet d'infrastructures : <http://www.setra.equipement.gouv.fr/Infrastructures-lineraires-et.html>

## Annexe 1.1.1.1.5 Bilan et perspectives

Les zones humides sont bien intégrées dans la trame verte et bleue. L'art L. 37-1 du code de l'environnement dispose que la Trame verte et bleue comprend les zones humides importantes pour la biodiversité. Le décret n°2012-1497 du 27 décembre 2012 relatif à la Trame verte et bleue précise (art. R.371-19 IV) que les zones humides comprises dans la trame verte et bleue constituent des réservoirs de biodiversité ou des corridors ou les deux à la fois. Les premiers retours dont on dispose montrent que les équipes régionales élaborant les SRCE étudient spécifiquement les zones humides en vue de leur intégration dans la trame verte et bleue.

Ces retours montrent également qu'une cartographie homogène des zones humides est indispensable en vue de la mise en place de la TVB.

La requalification environnementale des infrastructures de transport est un sujet essentiel dans lequel la protection des zones humides devrait tenir une place de premier plan. Les appels à projets lancés dans le cadre de la stratégie nationale pour la biodiversité pourraient être poursuivis par des opérations pilotes, par exemple dans un cadre partenarial entre l'Etat, les agences de l'eau et les grands maîtres d'ouvrages (RFF, Conseils généraux, aéroports, ...).

La préservation des zones humides a été également renforcée par l'élaboration et l'adoption de la doctrine « Eviter Réduire Compenser » et par l'inscription dans les SDAGE de l'obligation de compenser la destruction des zones humides : <http://www.zones-humides.eaufrance.fr/reglementation/travaux-reglementes-en-zones-humides/eviter-reduire-compenser-les-impacts-au-mil>

Le SNIT prévoyait de très nombreux projets qui représentaient un besoin financier d'investissement hors de proportion avec les budgets publics actuellement mobilisables. Dans un objectif de retour à l'équilibre des finances publiques, le ministère du développement durable a mis en place fin 2012 une mission composée de parlementaires et de personnalités qualifiées afin de construire d'ici mai 2013 une vision soutenable des transports. Sur ces bases, un nouveau schéma national de mobilité durable sera proposé sur lequel il conviendra de veiller à la bonne prise en compte des zones humides.

### 3.9.3 Action 6. Renforcer la prise en compte des zones humides dans les documents d'urbanisme et les Agenda 21 locaux

#### 3.9.3.1 1. Réaliser un guide des bonnes pratiques sur la prise en compte des zones humides dans les Zones d'aménagement concertées, les PLU et les SCOT et sur les liens entre ces outils et les SAGE :

- Plusieurs guides ont été réalisés par les agences de l'eau :
  - Le guide technique « SDAGE et urbanisme » de l'agence de l'eau Rhône-Méditerranée,
  - Le guide « L'eau dans les documents d'urbanisme » de l'agence de l'eau Adour Garonne,
  - Le guide technique « Inventaire et préservation des zones humides dans les PLU » réalisé par Eau et Rivières de Bretagne avec le soutien financier de l'agence de l'eau Loire Bretagne.
- On peut également citer la plaquette « zones humides et documents d'urbanisme », réalisée par le Forum des marais atlantique pour le Conseil général du Finistère avec le soutien financier de l'agence de l'eau Loire Bretagne.
- Plusieurs autres actions ont contribué à son objectif général :

- la rédaction d'une fiche Gest'eau "zones humides dans les SAGE" par les membres du Groupe national "SAGE" pour les animateurs de schéma d'aménagement et de gestion des eaux et les membres de commission locale de l'eau
  - l'intégration d'une annexe sur ce sujet dans la circulaire du 4 mai 2011 relative à la mise en œuvre des SAGE
  - l'intégration du sujet zone humide dans un guide sur la réalisation des SCOT (en cours de finalisation au ministère) et dans un guide sur la réalisation des PLU dont la réalisation commencera en 2013
  - la réalisation envisagée par le CERTU d'un guide sur la prise en compte des zones humides dans les projets urbains (voir action 4).
- Bien que ce ne soit pas un guide technique, on peut également évoquer le numéro de Zones humides Info dédié à ce sujet (Zones Humides Infos n°69, 3e trimestre 2010)

**3.9.3.2 2. Étudier l'opportunité de proposer des solutions législatives ou réglementaires pour résoudre les problèmes identifiés :**

- Aucun chantier précis n'a été spontanément identifié par les membres du groupe national.
- Des propositions ont été faites par Olivier Cizel (voir l'action 8.2) dont certaines peuvent concerner les SAGE.

**3.9.3.3 3. Faire en sorte que le cahier des charges d'élaboration des nouveaux programmes d'action de prévention des inondations (PAPI) prenne en compte le maintien ou la restauration des intérêts et des fonctionnalités des zones humides et intégrer les zones humides dans les réflexions sur la mise en œuvre des Plans de gestion du risque inondation (PGRI) à l'horizon 2015 :**

- Le cahier des charges d'élaboration des nouveaux PAPI a été adopté en février 2011. Il intègre la nécessité de promouvoir une véritable gestion intégrée des milieux, en privilégiant la préservation de l'espace de mobilité des cours d'eau et des zones humides. Le projet de PAPI doit démontrer comment le programme d'actions s'articule et s'avère compatible avec les mesures des différents outils de protection ou de gestion des milieux aquatiques (cf. page 7 du cahier des charges) : <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Les-programmes-d-actions-de-24021.html>
- De nombreuses actions sont financées par les agences de l'eau dans le cadre de la réduction du risque inondation au titre de la préservation des milieux aquatiques et humides.
- La réflexion sur la mise en œuvre des PGRI ne commencera que cette année. Ils devront être établis pour la fin 2015, pour être mis en œuvre sur la période 2016-2021. Cette réflexion a été précédée par l'établissement des Territoires à Risques Importants d'inondations (TRI) qui sont les territoires les plus fortement exposés aux risques d'inondation pour lesquels des stratégies dites "locales", co-construites et portées par les collectivités locales, identifieront les actions à mener pour réduire les conséquences négatives des inondations. Elles pourront porter sur la gestion des zones humides : <http://www.zones-humides.eaufrance.fr/?q=node/1930>

**3.9.3.4 4. Intégrer un volet spécifique sur les zones humides dans la nouvelle version du document «Eléments de démarche et pistes pour l'action» qui sert de cadre aux démarches d'Agenda 21 locaux menées en France :**

- Dans le document qui s'intitule désormais "Guide des acteurs locaux pour leur projet de développement durable", le sujet des zones humide a été intégré à plusieurs endroits,

notamment dans les volets biodiversité, risques, eau, aménagement...). Le guide est en cours d'édition

### **Annexe 1.1.1.1.6 Bilan et perspectives**

Cette mesure aurait dû être l'une des actions majeures du 2<sup>nd</sup> plan d'action. Les résultats de l'enquête nationale à dire d'experts sur les zones humides (état en 2010 et évolution entre 2000 et 2010) pointent, au nombre des principales causes de dégradation de l'état des milieux humides, le drainage et l'assèchement, l'abandon de l'entretien ou un entretien inadapté et l'urbanisation. Face à ce constat, le bilan du renforcement de la prise en compte des zones humides dans les documents d'urbanisme et les Agenda 21 locaux apparaît encore ténu. On peut s'interroger sur l'adéquation des textes avec les objectifs de protection (les obligations de compatibilité avec les SDAGE n'impliquent pas la conformité). On peut également se demander si les procédures de contrôle ex-post sont suffisantes.

Le succès de cette action est donc mitigé. La réalisation d'un guide sur la prise en compte des zones humides dans les différents processus de planification reste d'actualité, notamment à destination des petites communes. Il conviendrait également d'étudier la faisabilité d'un statut dans les PLU de « zone humide classée », comparable aux « espaces boisés classés » et de renforcer la prise en compte des zones humides dans les plans climat énergie. La prise en compte des zones humides dans la réduction du risque inondation doit se poursuivre selon les axes suivants :

- prise en compte des zones humides dans les nouveaux PAPI,
- élaboration des stratégies locales au sein des TRI, notamment en lien avec les SAGE,
- élaboration des PGRI en cohérence avec les SDAGE.

#### **3.9.4 Action 7. Développer l'acquisition et la gestion des zones humides dans le cadre de la prévention du risque d'inondation**

*3.9.4.1 1. Favoriser l'acquisition et si besoin les travaux d'aménagement et de gestion, par les collectivités territoriales et leurs groupements de zones humides participant à la réduction du risque inondation. Les moyens financiers du Ministère du Développement durable viendront en appui aux aides mises en place par les agences et offices de l'eau :*

- Les données financières relatives à la gestion du fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM) - dit Fond Barnier - ne permettent pas d'identifier les actions relevant de la restauration de zones humides ou de zones d'expansion des crues. Il n'est donc pas possible pour l'instant de connaître les montants dédiés aux actions de restauration de zones humides.
- Néanmoins, la circulaire du 5 juillet 2011 relative à la mise en œuvre de la politique de gestion des risques d'inondation précise que « La montée en puissance, à moyen terme, des dépenses publiques liée à la mise en œuvre de la directive inondations est cependant une opportunité à saisir pour renforcer les interventions des agences visant à améliorer le fonctionnement naturel des milieux aquatiques, les dépenses correspondantes contribuant au bon état des eaux comme à la gestion des risques d'inondations. Ce point devrait être une des priorités des 10<sup>èmes</sup> programmes à venir ».
- Les 10<sup>es</sup> programmes des agences de l'eau adoptés fin 2012 intègrent tous un volet de mise en œuvre de la directive Inondation dans lequel leur contribution financière est consacrée aux actions de prévention via la restauration et l'entretien des rivières et des zones humides.
- De nombreux EPTB mènent des actions sur les zones humides dans une logique de prévention du risque inondation (Ex. de l'EPTB Seine avec le projet de la Bassée et de l'EPTB Oise avec le PAPI de la Verse,...), toutefois ils sont parfois confrontés à un



cloisonnement administratif et financier qui ne leur permet pas de développer des projets de territoire basés sur une recherche de synergies entre une approche milieu et une approche inondation.

### **Annexe 1.1.1.1.7 Bilan et perspectives**

Des actions, sous forme d'acquisitions ou de gestions concertées, ont été mises en œuvre, notamment par les agences de l'eau (dans le cadre de leurs 9<sup>ème</sup> Programmes), certains EPTB ou syndicats mixtes. Il conviendrait de maintenir cette dynamique dans le plan d'action à venir.

Les actions en ce sens devront se développer activement, notamment dans le cadre des 10<sup>ème</sup> Programmes des agences de l'eau et des Plans de gestion du risque inondation (PGRI), pour mettre en œuvre à l'échelle de chaque bassin hydrographique, les objectifs de gestion fixés et les mesures retenues pour se conformer à la directive « inondation » 2007/60/EC en décembre 2015.

Les zones humides sont de plus en plus reconnues en tant qu'infrastructures naturelles, y compris au niveau européen. Dans le document « Plan d'action pour la sauvegarde des ressources en eau de l'Europe » qui évoque les zones humides en tant qu' « infrastructures vertes » : <http://www.onema.fr/La-Commission-Europeenne-presente-un-plan-d-action-pour-la-sauvegarde-des-ressources-en-eau>

## **3-10 Axe prioritaire 3 : Renforcer la cohérence et l'efficacité des interventions publiques**

### **3.10.1 Action 8. Améliorer la compatibilité des dispositions législatives et réglementaires**

**3.10.1.1 1. Lancer en 2010 une étude permettant d'établir une liste des réglementations s'appliquant aux zones humides et de celles qui concernent d'autres enjeux mais ayant un impact sur celles-ci. Cette étude permettra par ailleurs d'étudier les différents outils, les périmètres, les critères d'action et les incompatibilités entre ceux-ci :**

- De nombreux guides ont été réalisés pour clarifier les réglementations s'appliquant aux zones humides. On peut notamment citer :
  - Le guide régional de mise en œuvre de la réglementation relative aux zones humides, DREAL Bretagne, Juillet 2012,
  - Le manuel d'aide à l'identification des "zones humides prioritaires", des ZHIEP et des ZSGE, Forum des Marais Atlantiques, Novembre 2011.

**3.10.1.2 2. Proposer des pistes d'amélioration des textes dans le respect de l'indépendance des législations. Les pistes s'attacheront notamment à étudier sous quelle forme l'évolution de la fiscalité peut contribuer à intégrer la rémunération des "services environnementaux" rendu par les zones humides et leurs gestionnaires :**

- Des propositions ont été faites dans le rapport CGEDD-CGAER sur la préservation des zones humides : [http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/007227-01\\_rapport\\_cle2a74d1.pdf](http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/007227-01_rapport_cle2a74d1.pdf)
- Le rapport du Centre d'analyse stratégique « Les aides publiques dommageables à la biodiversité » publié en 2011 propose également plusieurs pistes intéressantes : [http://www.strategie.gouv.fr/system/files/2011-21-10-cas\\_rapp\\_biodiversite.pdf](http://www.strategie.gouv.fr/system/files/2011-21-10-cas_rapp_biodiversite.pdf)

- Ces propositions pourraient être reprises dans la cadre des travaux sur la fiscalité prévus suite à la conférence environnementale.
- Un certain nombre de propositions ont été faites par O. Cizel pour renforcer la cohérence des textes. Elles portent notamment sur les sujets suivants :
  - la suppression des mares insalubres,
  - la surveillance de l'état de salubrité des cours d'eau et plans d'eau,
  - la réalisation de travaux d'assèchement des marais,
  - la servitude d'écoulement des eaux drainées,
  - des modifications de la loi littoral et de la loi montagne,
  - les ZHIEP, les ZSGE et les SAGE,
  - la TFPNB,
  - les espèces exotiques.
- Certaines d'entre elles pourraient faire l'objet d'une proposition législative dans le cadre de la loi biodiversité qui devrait être présentée en 2013.

### **Annexe 1.1.1.1.8 Bilan et perspectives**

Plusieurs améliorations législatives susceptibles d'être apportées sont identifiées et les lois sur la biodiversité et l'urbanisme offrent l'opportunité de les concrétiser.

#### **3.10.2 Action 9. Clarifier l'articulation des statuts appliqués aux zones humides**

**3.10.2.1 1. Réaliser en 2010 un état des lieux des délimitations et inventaires concernant les zones humides. Celui-ci mettra notamment en évidence la compatibilité, la complémentarité, les divergences et les convergences des conditions d'application de ces périmètres en vue de proposer des pistes d'améliorations :**

- Une étude a été réalisée à la DEB. Elle a été présentée au groupe restreint et au groupe SAGE et zones humides. Elle a été utilisée pour préparer la Fiche Gest'eau « Les zones humides dans les SAGE » : <http://gesteau.eaufrance.fr/actualite/les-zones-humides-dans-les-sage>.

### **Annexe 1.1.1.1.9 Bilan et perspectives**

Cette action est particulièrement importante puisqu'elle conditionne de larges pans de l'action publique de niveau national ou territorial.

Le bilan de cette action ambitieuse est mesuré car les moyens nécessaires n'ont pu être engagés. La loi biodiversité en cours d'élaboration vise à simplifier les outils de protection de la nature et pourrait permettre de prendre en compte l'objectif de cette action.

#### **3.10.3 Action 10. Renforcer la cohérence dans les politiques ayant un impact sur les zones humides**

**3.10.3.1 1. Solliciter les autres départements ministériels et établissements publics de l'État afin qu'ils désignent un correspondant zone humide :**

- Il n'a pas été jugé nécessaire de faire cette sollicitation. En effet, dans chaque ministère il existe un haut fonctionnaire au développement durable qui peut être mobilisé sur le sujet des zones humides. Par ailleurs la préservation des zones humides dépend de

politiques sectorielles dont beaucoup sont portées par le ministère du Développement durable (urbanisme, transports, risques, énergies, ...). Elle dépend également beaucoup des politiques portées par le ministère de l'Agriculture avec lequel les liens sont très développés. Celui-ci participe et contribue régulièrement au groupe restreint et aux autres actions concernant les zones humides sans que la désignation officielle d'un correspondant zones humides n'ait été nécessaire.

**3.10.3.2 2. Établir une synthèse des différentes politiques ayant un impact sur les zones humides à partir de laquelle des préconisations pourront être faites :**

- Le rapport du Centre d'analyse stratégique « Les aides publiques dommageables à la biodiversité », publié en 2011 ([http://www.strategie.gouv.fr/system/files/2011-21-10-cas\\_rapp\\_biodiversite.pdf](http://www.strategie.gouv.fr/system/files/2011-21-10-cas_rapp_biodiversite.pdf)), même s'il n'est pas spécifique aux zones humides, représente une contribution importante à cet objectif. Il préconise notamment :
  - de rendre le prix de l'eau plus incitatif,
  - d'assujettir les surfaces drainées à la redevance pour prélèvement,
  - de renforcer le recours aux programmes Life,
  - de regrouper les zones humides en deux ou trois catégories au sein du Code général des impôts.
- Le portail zones humide présente des retours d'autres politiques :
  - la politique des agences de l'eau : <http://www.zones-humides.eaufrance.fr/?q=node/1710>
  - la politique agricole : <http://www.zones-humides.eaufrance.fr/agir/retours-d-experiences-cours-d-eau-et-zones-humides/retours-concrets-de-la-politique-publ-1>
  - la politique européenne de l'environnement : <http://www.zones-humides.eaufrance.fr/agir/retours-d-experiences-cours-d-eau-et-zones-humides/retours-concrets-de-la-politique-europe> (1/4 des projets Life portent sur la restauration des zones humides).

### **Annexe 1.1.1.10 Bilan et perspectives**

Dans le contexte actuel de poursuite de la dégradation et de la disparition de nombreuses zones humides, le renforcement de la cohérence des politiques ayant un impact sur les zones humides s'impose si l'on veut rendre l'action publique plus efficace. Au regard des résultats de l'enquête nationale à dire d'experts sur les zones humides, mais aussi de la prise de conscience progressive des fonctionnalités multiples remplies par ces mêmes zones humides (rôle important dans la préservation de la biodiversité, la politique quantitative et qualitative de l'eau, la lutte contre les inondations, le changement climatique, etc.), plusieurs politiques sectorielles (urbanisme, transport et agriculture) sont particulièrement concernées par cet objectif de mise en cohérence, qui n'a pas suffisamment progressé dans le cadre du 2<sup>nd</sup> PNZH.

Les contacts pourraient être développés avec les ministères en charge de l'éducation, du tourisme, de l'intérieur, de la fiscalité. La coordination interne des actions du ministère du développement durable pourrait également être renforcée.

Alors qu'aucune action du plan n'y faisait explicitement référence, la question de la compensation des zones humides impactées par des projets a connu un fort développement depuis 2010. L'obligation de compensation lors de destruction de zones humides a ainsi été inscrite parmi les dispositions de la plupart des SDAGE, et une doctrine « Eviter Réduire Compenser » a été élaborée par le ministère du développement durable (<http://www.zones-humides.eaufrance.fr/reglementation/travaux-reglementes-en-zones-humides/eviter-reduire->

[compenser-les-impacts-au-mil](#)). Cette exigence doit a priori se traduire par une dissuasion plus forte de la destruction des zones humides par les projets. Elle nécessite, pour être mieux appliquée, de disposer d'éléments opérationnels sur la fonctionnalité des zones humides pour mieux évaluer les impacts et les compensations nécessaires (voir action 16). Cet aspect mériterait d'être approfondi dans un futur plan.

### **3.10.4 Action 11. Lancer la mise en œuvre des zones humides d'intérêt environnemental particulier (ZHIEP)**

#### **3.10.4.1 1. Rédiger un manuel d'aide à l'identification et à la délimitation des zones humides d'intérêt environnemental particulier :**

- Le manuel « d'aide à l'identification et à la délimitation des « zones humides prioritaires », des ZHIEP et des ZSGE » a été rédigé par le Forum des marais atlantiques et a été diffusé en octobre 2011. Afin de valoriser le travail de pré-localisation des zones humides à enjeux et de priorisation de l'action sur ces zones lancé depuis 2008 par les SDAGE et les SAGE en vue de mettre en place des ZHIEP, le guide se concentre sur la démarche d'identification des zones humides prioritaires : <http://www.zones-humides.eaufrance.fr/?q=node/2054>
- La parution du guide a été accompagnée par la circulaire du 4 mai 2011 relative à la mise en œuvre des SAGE et son annexe n°8 sur ce sujet.

### **Annexe 1.1.1.11 Bilan et perspectives**

Le manuel a permis d'accompagner la dynamique inscrite dans les SDAGE, incitant à la hiérarchisation des zones humides et à la préservation des zones humides prioritaires. Il a également permis de préciser le dispositif récent des ZHIEP et de proposer une palette d'outils pour aider les SAGE à identifier et préserver leurs zones humides prioritaires.

Le manuel constitue ainsi un outil méthodologique intéressant. Il permet également de dégager plusieurs constats:

- aucune de ces procédures introduites par la loi développement des territoires ruraux (DTR) et faisant appel à l'outil zone sous contrainte environnementale (ZSCE) n'a été mise en œuvre.
- en revanche, les démarches toutes menées à bien dans le cadre des SAGE ( 8 exemples cités dans le guide ) ont permis d'obtenir des résultats très intéressants.
- l'existence de financements d'origine multiple (MAE, Natura 2000, Agences de l'eau, collectivités,...) qui ont besoin d'être mieux coordonnés et parfois simplifiés (il y a 21 mesures MAE pour les seules zones humides...)

Au terme du plan d'action, on peut néanmoins s'interroger sur l'opportunité du maintien des ZHIEP (et du dispositif ZSCE sur ces secteurs) et des ZSGE et sur la possibilité de s'appuyer davantage sur les travaux des SAGE.

### **3.10.5 Action 12. Accélérer la préservation des zones humides les plus sensibles**

**3.10.5.1 1. En vue de l'acquisition, d'ici 2015, de 20 000 ha de zones humides prévue par le Grenelle de l'environnement, demander aux agences de l'eau, par un avenant à leurs contrats d'objectifs, et au conservatoire du littoral d'accompagner ses efforts en vue de l'acquisition, d'ici 2015, de 20 000 ha de zones humides prévu par le Grenelle de l'environnement.**

- Fin 2011, 10891 ha avaient été acquis avec l'appui des agences de l'eau (opérations du Conservatoire du littoral comprises) :
  - Adour Garonne : 1149 ha
  - Artois Picardie : 728 ha
  - Loire Bretagne : 933 ha
  - Rhin Meuse : 1230 ha
  - Rhône Méditerranée et Corse : 6150 ha
  - Seine Normandie : 700 ha
- Les chiffres 2012 seront connus début 2013 mais il semble d'ores et déjà acquis que l'objectif d'acquisition de 12 000 ha début 2013, fixé dans le plan d'action, sera atteint.
- De nombreux partenariats ont été développés avec les gestionnaires d'espaces (Conservatoire du littoral, conservatoires d'espaces naturels, ...) pour assurer une bonne gestion des surfaces acquises.

**3.10.5.2 2. Lancer la création d'un parc national de zone humide disposant d'un cœur de parc de plus de 10 000 ha.**

- Le ministère a entrepris deux démarches successives pour lancer la création de ce parc :
  - la première a porté sur 3 sites présélectionnés en raison de leur qualité écologique ;
  - la seconde a pris la forme d'un appel à manifestation d'intérêt (Brochure de l'appel à manifestation d'intérêt : [http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/brochure\\_PN\\_ZH-2-2.pdf](http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/brochure_PN_ZH-2-2.pdf)).
- Malgré ces deux initiatives de l'Etat, la création d'un parc national de zone humide n'a pas encore été décidée.

**3.10.5.3 3. Intégrer les espèces et habitats de zone humides dans le cadre de la stratégie de création d'aires protégées (SCAP) qui répond aux engagements du « Grenelle de l'environnement ».**

- Le plan national d'action pour les zones humides a été pris en compte dans le cadre de la SCAP. Les habitats et espèces de zone humides ont ainsi été identifiés parmi la liste des habitats et espèces prioritaires de la SCAP. Deux indicateurs ont été élaborés pour suivre la prise en compte des espèces et habitats de zone humide au sein de la SCAP :
  - Proportion d'espèces inféodées aux milieux humides de la liste SCAP pris en compte dans les projets éligibles à la SCAP (1er programme en cours de finalisation) : 47 % (100/210 espèces inféodées aux milieux humides figurant sur la liste SCAP)
  - Proportion d'habitats aquatiques-humides de la liste SCAP pris en compte dans les projets éligibles à la SCAP (1er programme en cours de finalisation) : 78 % (45/60 habitats inféodés aux milieux humides figurant sur la liste SCAP).
- Ces indicateurs sont intégrés au suivi de la SCAP. Il sera donc possible de suivre chaque année l'évolution de ces projets d'aires protégées

**3.10.5.4 4. Mobiliser les outils mis en place pour le financement du stockage du carbone au profit des tourbières.**

- La préservation du carbone stocké dans les tourbières et autres zones humides a été inscrite au niveau international avec l'appui de l'UE dans les accords passés sur la lutte contre le changement climatique. L'Union européenne projette de comptabiliser ce stock de carbone et les flux associés à partir de 2020. Une réflexion a été lancée en France sur le cadre méthodologique.

### **3.10.5.5 5. Poursuivre la préservation des mangroves en lien étroit avec les départements et collectivités d'outre-mer.**

- Plusieurs actions ont été menées :
  - publication par le conservatoire du littoral d'un atlas des mangroves de l'outre mer français dans le cadre de l'IFRECOR ;
  - le 8 juillet 2012, plusieurs sites de mangroves à forte biodiversité ont été définitivement affectés au Conservatoire du littoral pour un total de 9 000 ha : les mangroves de l'Estuaire de la Counamama à Iracoubo, Petit-Cayenne à Matoury et les Salines de Rémire-Montjoly ;
  - dans le cadre de la réflexion sur les missions des pôles relais il a été décidé de créer un pôle relais « mangroves et zones humides d'outre-mer » hébergé par la délégation outre-mer du Conservatoire du littoral.

### **3.10.5.6 6. Poursuivre l'engagement en faveur des récifs coralliens dans le cadre de l'initiative française pour les récifs coralliens (IFRECOR).**

- La France a présidé l'Initiative internationale pour les récifs coralliens (ICRI) de 2009 à 2011 : <http://www.icriforum.org>
- Par ailleurs le nouveau plan quinquennal d'action de l'IFRECOR a été approuvé par le comité national le 10 décembre 2010 : <http://www.ifrecor.org>
- D'ici la fin du plan quinquennal en cours (2015), il est prévu de réviser le décret de création de l'initiative afin notamment de renforcer la place et le rôle des élus ultramarins.
- L'IFRECOR continue ainsi d'appuyer la préservation des zones humides (au sens de la convention de Ramsar) notamment en ce qui concerne la désignation de sites Ramsar en outre-mer, la préservation des zones humides ultramarines et notamment des récifs coralliens, des mangroves et des herbiers sous-marins.

## **Annexe 1.1.1.12 Bilan et perspectives**

En l'absence de chiffres précis sur la préservation de la biodiversité des zones humides, il est difficile de statuer sur l'atteinte ou non de l'objectif de cette action. On peut néanmoins constater que bien que la création d'un parc national de zone humide n'ait pas encore été décidée, la préservation des différents types de zones humides à fort enjeu biodiversité a bien progressé à travers les différentes mesures prises.

Il serait intéressant de disposer de chiffres plus précis quant à la proportion des zones humides qui font l'objet d'une protection. Cela pourrait être mis en œuvre grâce à l'observatoire national des zones humides et aux travaux en cours de cartographie des zones à dominante humide.

Les objectifs d'acquisition de zones humides par les agences de l'eau ont été tenus. Toutefois la portée réelle de cet objectif soulève quelques questions. Premièrement, on peut s'interroger sur le choix des zones prioritaires à acquérir (toute une catégorie de petites zones échappe à ce dispositif), et sur le fait même de considérer l'acquisition comme une solution à la mesure du problème (20 000 hectares représentent approximativement 1% des surfaces de ZH). Deuxièmement, les modes de gestion de ces zones n'ont pas toujours été suffisamment pris en charge à l'amont du processus d'acquisition.

Il conviendrait de maintenir cet axe de travail dans le 10<sup>ème</sup> programme des agences de l'eau en développant un meilleur ciblage des actions et en renforçant les exigences quant à la gestion des sites acquis.

## **3-11 Axe prioritaire 4 : Développer la maîtrise d'ouvrage pour la gestion et la restauration des zones humides**

### **3.11.1 Action 13. Mobiliser les maîtres d'ouvrage pour la gestion et la restauration des zones humides**

**3.11.1.1 1. Recenser les maîtres d'ouvrages potentiels par région et/ou par bassin versant. Ce recensement mettra notamment en évidence leurs caractéristiques principales (moyens disponibles, intérêt vis-à-vis des zones humides, atouts et besoins) et identifiera les acteurs clé**

- Cette action n'a pas été jugée prioritaire.

**3.11.1.2 2. Solliciter les agences et offices de l'eau pour renforcer la mise en place de conventions de partenariat avec des maîtres d'ouvrages relatives à la maîtrise d'ouvrage pour la gestion et la restauration de zones humides**

- Les 10èmes programmes des agences de l'eau sont orientés vers une logique de résultats pour la reconquête du bon état des rivières, des nappes, des lacs et des eaux littorales. La restauration des milieux aquatiques, et notamment des zones humides est l'une des thématiques prioritaire au niveau de l'action des agences de l'eau dans ces nouveaux programmes. De nombreuses conventions cadre inter-agences de l'eau ont été développées pour favoriser la préservation des zones humides.

**3.11.1.3 3. Etudier la mise au point d'un système d'autorisation globale pour les travaux prévus par les documents d'objectifs Natura 2000 ou les SAGE et devant être réalisés pendant la durée du document**

- En ce qui concerne les SAGE, les travaux sont arrêtés pour l'instant. En ce qui concerne Natura 2000, il n'a pas été prioritaire d'étudier un tel système.

**3.11.1.4 4. Encourager les maires à établir la liste des parcelles zones humides prévue dans le cadre de l'article 1395 D du Code général des impôts**

- De nombreuses interventions auprès des élus ont été réalisées par différents canaux (SAGE, ..)
- Cette exonération se révèle finalement peu attractive pour les communes.

#### **Annexe 1.1.1.1.13 Bilan et perspectives**

Il existe de nombreuses conventions cadre inter-agences de l'eau avec des établissements publics ou associations nationales pour favoriser la préservation des zones humides. Il pourrait être envisagé de développer ce genre de conventions avec d'autres établissements.

La mise en œuvre de l'exonération de la TFNB en zone humide semble peu efficace. Le comité d'évaluation des dépenses fiscales, cité dans le rapport commun IGF et CGEDD sur la fiscalité et la mise en œuvre de la SNB évalue ces mesures comme inefficaces ou faiblement efficaces et relève d'une manière générale qu'« il semble donc que la fiscalité sur le foncier non bâti n'est pas le facteur essentiel de la fragilisation ou de la transformation des espaces naturels sensibles » :

[http://www.igf.finances.gouv.fr/webdav/site/igf/shared/Nos\\_Rapports/documents/2011/2011-M-050-01.pdf](http://www.igf.finances.gouv.fr/webdav/site/igf/shared/Nos_Rapports/documents/2011/2011-M-050-01.pdf) Le rapport plaide plutôt pour une fiscalité dissuasive, plus efficace qu'une fiscalité incitative, peu mobilisatrice.

Il pourrait être envisagé d'inclure dans le code de l'urbanisme le recensement et la prise en compte des zones humides : classement dans les documents d'urbanisme (PLU, SCOT), protection des ZH au même titre que les espaces boisés (art. L. 130-1 et suivant du code de l'urbanisme) (voir action 6). Il pourrait également être utile de mener une étude de faisabilité en vue d'une meilleure protection des petites zones humides, notamment dans le code de l'environnement (art. R. 214-1, prévoyant un simple régime déclaratif en cas

d'assèchement, remblais de zones humides ou de marais d'une superficie supérieure à 0,1 ha et inférieure à 1 ha ; art. R. 122-2 portant sur les études d'impact et l'examen au cas par cas de certains projets, dont ceux portant sur l'affectation à l'agriculture intensive des étendues semi-naturelles- pouvant donc comprendre des zones humides- inférieures à 4 ha).

### **3.11.2 Action 14. Valoriser les expériences de maîtrise d'ouvrage pour la gestion et la restauration de zones humides et susciter des vocations dans ce domaine**

*3.11.2.1 1. Valoriser les retours d'expérience préparés par les pôles relais ; favoriser la connaissance et la démultiplication des actions entreprises par divers types de maîtres d'ouvrages potentiels (agriculteurs, forestiers, chasseurs,..) ; faire mieux connaître les financements disponibles :*

- Dans cet objectif, les actions suivantes ont été mises en œuvre sur le portail national des zones humides :
- Création d'un recueil d'expériences sur la gestion/restauration des cours d'eau et des zones humides ; 86 retours d'expériences présents en mars 2012 : <http://www.zones-humides.eaufrance.fr/agir/retours-d-experiences-cours-d-eau-et-zones-humides>
- Capitalisation des produits de communication multimédia (plus de cinquante vidéos) des acteurs de la préservation des zones humides - Élus, MO, financeurs, acteurs socio-économiques, acteurs EEDD- (Rubrique témoignages d'acteurs) : <http://www.zones-humides.eaufrance.fr/agir/temoignages-d-acteurs>
- Présentation de nombreuses études de cas mais aussi des témoignages d'acteurs : <http://www.zones-humides.eaufrance.fr/agir/temoignages-d-acteurs>.
- La campagne « Changeons de point de vue sur l'eau » lancée par le Ministère en charge du développement durable, les agences de l'eau et l'Onema en novembre 2010 et pour 3 ans, a consacré son troisième volet au thème des zones humides. Quinze élus qui ont su avec succès lancer des opérations de préservation de leurs zones humides témoignent : <http://www.onema.fr/Les-elus-temoignent-sur-les-actions-en-faveur-des-zones-humides>
- Par ailleurs, l'agence de l'eau Artois Picardie a publié un recueil d'opérations en zones humides (30 retours d'expériences) : <http://www.eau-artois-picardie.fr/Recueil-d-operations-en-zones.html>
- La Fédération des Parcs naturels régionaux de France a réalisé en 2011-2012 une enquête afin de collecter et d'analyser les stratégies de préservation, de gestion et de valorisation des zones humides à l'échelle de territoires de Parcs naturels régionaux (PNR) : <http://www.pole-zhi.org/recueil-des-strategies-de-gestion-preservation-et-valorisation-des-zones-humides-au-sein-des-parcs-n>

*3.11.2.2 2. Étudier l'opportunité d'adapter les financements disponibles pour une meilleure mobilisation des propriétaires privés et ayant droits :*

- Dans la circulaire du 30 juillet 2010, l'État a donné la possibilité aux Préfets de région de prendre un arrêté fixant des barèmes forfaitaires pour les contrats Natura 2000 ni agricoles ni forestiers. Dans ce cadre, les justificatifs de travaux ne sont plus demandés sous forme de factures mais sur contrôles directs sur le terrain et sur attestations. Ceci permet désormais aux propriétaires et ayant droits (dès qu'un arrêté est pris) de se faire indemniser pour la réalisation, par eux-mêmes, d'opérations de gestion.

*3.11.2.3 3. Lancer un appel à projet en lien avec les agences et offices de l'eau pour mobiliser des maîtres d'ouvrages sur une soixantaine de*



### *zones humides « orphelines » en recherchant la coopération des collectivités territoriales et de leurs groupements :*

- Les agences de l'eau ont lancé de nombreuses initiatives. Artois Picardie et Adour Garonne ont lancé des appels à projets. L'agence Rhône Méditerranée et Corse a plutôt procédé à des inventaires puis à une hiérarchisation des zones humides à fort enjeux par région et dans le cadre du plan Rhône avant de rechercher des maîtres d'ouvrages potentiels. Le détail de ces opérations est présenté en annexe.

#### **3.11.2.4 4. *Susciter l'organisation de réunions annuelles aux échelons territoriaux adaptés (régions, bassins, ...) dédiées à la maîtrise d'ouvrage pour la gestion et la restauration des zones humides « orphelines ». Ces réunions permettront de favoriser l'échange de savoir-faire, de mettre en réseau les différents acteurs et de susciter des vocations :***

- Les agences de l'eau ont lancé de nombreuses initiatives. Rhin Meuse a par exemple organisé une journée d'échange avec les maîtres d'ouvrages potentiels. Artois Picardie a organisé un colloque et une animation foncière. Adour Garonne s'est appuyée sur des pôles zones humides départementaux, des cellules rivière et les cellules d'assistance technique. En Rhône Méditerranée et Corse, l'animation a été régionalisée et s'est pour beaucoup appuyée sur les CEN et sur les syndicats de bassin versants. Une animation spécifique a été organisée au sein du Plan Rhône. Le détail de ces opérations est présenté en annexe.

### **Annexe 1.1.1.14 Bilan et perspectives**

Les agences de l'eau mènent un travail considérable en faveur des zones humides et en particulier sur l'appui aux maîtres d'ouvrages. A titre indicatif, sur la période 2007-2011, les agences de l'eau ont appuyé financièrement la gestion et la restauration de plus de 89 600 ha de zone humides. Les difficultés de mise en œuvre identifiées sont les suivantes :

En amont du projet d'animation:

- l'émergence des projets principalement liée à la volonté des collectivités locales ;
- l'émergence des projets nécessite du temps et de l'énergie surtout sur les territoires exempts de préoccupations environnementales.

Lors de la construction du projet:

- Le coût des études et plans de gestion, et la part d'autofinancement attendus des collectivités
- la qualité des études réalisées par les prestataires peut être hétérogène.

Lors de la mise en œuvre opérationnelle :

- La mobilisation des collectivités reste difficile pour la mise en œuvre d'actions de préservation de la biodiversité, notamment pour le coût des actions et le foncier.

Dans l'ensemble du projet :

- Les collectivités démarchées n'ont généralement que peu ou pas de compétences internes en matière de biodiversité
- Quid de la pérennité des projets engagés sur le long terme, comment assurer l'appropriation locale du projet et des actions dans la durée, quelle animation peut-on envisager auprès des collectivités?

Lorsque les communes ne sont pas propriétaires des terrains, ce qui est souvent le cas, la mise en place d'action est beaucoup plus longue et compliquée. Il pourrait être envisagé d'utiliser à cette fin la Déclaration d'intérêt général (DIG) - Article L211-7 du Code Env. qu'il est possible de mobiliser pour la restauration des écosystèmes aquatiques et des zones

### 3-12 Axe prioritaire 5 : Améliorer la connaissance sur les zones humides (recherche et inventaires)

Afin de faire un bilan des travaux de recherche entrepris sur les zones humides depuis le Plan national de recherche sur les zones humides l'Onema a lancé avec l'appui du MNHN un bilan des travaux de R&D sur les zones humides en France. Ce travail a permis de réaliser une enquête auprès des gestionnaires pour identifier comment ils avaient valorisés les recherches du plan et connaître leurs besoins actuels. Il a également permis de faire un état de la recherche sur les zones humides et de proposer des pistes opérationnelles dans ce domaine. Il sera diffusé mi-2013.

#### 3.12.1 Action 15. Faire une analyse des services rendus par les zones humides sur trois territoires pilotes

**3.12.1.1 1. Lancer un appel à projet de recherche permettant d'élaborer une grille d'analyse multicritères, compréhensible par les divers acteurs et mettant en évidence les fonctions écologiques et les services rendus par les zones humides sur les bassins versants :**

- Le CGDD a tenté d'évaluer les services rendus par les zones humides, tout d'abord en 2009 au travers d'un examen bibliographique des études existantes en France et à l'étranger (<http://www.developpement-durable.gouv.fr/evaluation-economique-des-services.html>) puis en 2010, 2011 et 2012 au travers d'une étude sur la valeur économique des services rendus par les zones humides de la Bassée, de la moyenne vallée de l'Oise et du Parc Naturel Régional des marais du Cotentin et du Bessin :
  - <http://www.developpement-durable.gouv.fr/evaluation-economique-des-services.html><http://www.developpement-durable.gouv.fr/Evaluation-economique-des-services,24314.html>
  - <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Evaluation-economique-des-services,30185.html>
  - <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Evaluation-economique-des-services,30186.html>
- A la différence des travaux précédents, ces nouvelles études ont permis d'une part de prendre en compte l'ensemble des services rendus par les zones humides et, d'autre part, de conjuguer l'ensemble des méthodes de monétarisation existantes afin de retenir pour chaque service la plus pertinente. Ainsi, la valeur économique totale des services rendus par ces zones humides s'établit dans une fourchette de 2400 à 4400 euros par hectare. Ces résultats sont en moyenne deux fois supérieurs aux chiffres recensés par l'étude bibliographique réalisée en 2009. Les valeurs propres à chaque service rendu par les zones humides pourront servir de références et être intégrées dans des analyses coûts-bénéfices.
- Par ailleurs, l'agence de l'eau Loire Bretagne a préparé un guide basé sur 7 enquêtes de terrain réparties sur l'ensemble du bassin Loire-Bretagne. Ce guide propose des pistes pour l'évaluation économique des zones humides : [http://www.eau-loire-bretagne.fr/espace\\_documentaire/documents\\_en\\_ligne/guides\\_zones\\_humides](http://www.eau-loire-bretagne.fr/espace_documentaire/documents_en_ligne/guides_zones_humides)

#### **Annexe 1.1.1.15 Bilan et perspectives**

De nombreuses études ont été menées, essentiellement sur les fonctions des zones humides qui paraissent désormais bien décrites. L'utilisation pratique de ce type d'outil pour la décision nécessite cependant des données nombreuses qui n'existent pas toujours ou qui sont difficiles et coûteuses à mobiliser. Une manière de progresser pourrait être de chercher à déterminer des valeurs de référence pour certains services par type de zone humide. Ce type d'analyse peut par ailleurs être valorisé dans des documents communiquant à destination des élus et des maîtres d'ouvrages mettant en évidence les fonctions des zones humides.

### **3.12.2 Action 16. Mettre au point des indicateurs modulables des services rendus par les zones humides**

**3.12.2.1** 1. *Lancer trois projets de recherche sur le sujet, si possible dans le cadre des programmes de recherche existants. A l'issue des travaux, l'équipe de chercheurs étudiera la faisabilité d'un logiciel de qualification et de quantification des services rendus par les zones humides :*

- Dans le cadre de sa convention avec l'Onema, le MNHN a réalisé :
  - une revue bibliographique et une analyse critique des méthodes d'évaluation des mesures compensatoires et correctives liées à la destruction de zones humides (méthodes basées sur la compensation des fonctions) : <http://www.mnhn.fr/spn/docs/rapports/SPN%202012%20-%201%20-%20RappFinalCompensationZHOOnemaMnhnCoicBarnaud24-11-11.pdf>
  - une revue bibliographique et d'une analyse critique des méthodes d'évaluation des fonctions écologiques des zones humides (sous presse),
- Ces travaux représentent une première étape vers une meilleure évaluation des services rendus par les zones humides.
- Le CGDD a réalisé un travail sur l'évaluation économique des services rendus par les zones humides - Enseignements méthodologiques de monétarisation : <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Evaluation-economique-des-services,24313.html>
- Sur la base d'une étude exploratoire réalisée en 2008-2009, et dans le cadre de ses engagements internationaux et européens liés à l'évaluation des écosystèmes pour le millénaire, la DEB a relancé mi 2012 une évaluation nationale des écosystèmes et de leurs services. La consultation des différents partenaires vient de s'achever. L'exercice d'évaluation proprement dit commencera au printemps. Il mobilisera l'ensemble des partenaires et aura pour but d'étudier le fonctionnement des écosystèmes et d'évaluer leurs services par grand type. Les zones humides ont été identifiées comme un des écosystèmes à enjeu. Un premier rapport d'évaluation sortira en 2015.

#### **Annexe 1.1.1.1.16 Bilan et perspectives**

Ce sujet a fait l'objet d'un fort investissement ces 3 dernières années, notamment de la part de l'Onema et du MNHN. Des progrès importants ont été réalisés.

Ces différents travaux sont intéressants et globalement probants, malgré d'inévitables limites. En toute rigueur, leur utilisation éventuelle pour évaluer le bien-fondé des mesures de protection devrait tenir compte des services qui continueraient d'être rendus par les zones considérées en l'absence de protection. En sens inverse, les valeurs de non usage ne peuvent être chiffrées avec précision et sont certainement sous-évaluées. Il convient par ailleurs de rappeler que le calcul d'une valeur actualisée sur 50 ans est toujours fragile. Sous ces réserves, il est permis de conclure que la valeur économique conférée par le marché foncier aux zones humides ne rend pas compte de leur utilité réelle pour la

collectivité. En aidant à objectiver les externalités produites par ces territoires, elles sont de nature à inciter les décideurs à en tenir compte.

Ces travaux sont encore trop partiels pour fonder une évaluation globale des services produits par les zones humides au plan national. Ils méritent d'être poursuivis et amplifiés dans le but d'aboutir à des valeurs de référence fiables par situation type. L'effort devrait également porter sur la diffusion de ces estimations, qui, au-delà de leur valeur pédagogique, ont vocation à devenir un outil d'utilisation courante dans l'évaluation des politiques agricoles et d'aménagement, ainsi que des projets d'infrastructures.

Les travaux relatifs aux mesures compensatoires et correctives s'appuient largement sur les acquis de l'évaluation des fonctionnalités des zones humides. Les progrès réalisés dans ce domaine ne sauraient cependant suffire à crédibiliser le principe de compensation, dont la mise en œuvre se heurte à d'autres types d'obstacles. L'efficacité de la compensation est limitée par l'impossibilité de s'assurer de la réelle équivalence des fonctionnalités de deux zones humides, par l'absence de garanties sur la pérennité des zones mises en gage, sans parler du risque de voir une même surface comptabilisée au titre de plusieurs actions de compensation. D'une manière générale, les études disponibles convergent pour souligner la difficulté d'une mise en œuvre efficace et équitable de la compensation, celle-ci devant toujours être considérée comme un pis-aller.

A la suite de ces premiers travaux, un projet de recherche a été préparé et sera lancé pour la période 2013-2015 entre le MNHN, l'IRSTEA, Biotope et l'ONEMA pour la mise en place de méthodes d'évaluation rapide des fonctions des zones humides.

### **3.12.3 Action 17. Étudier les liens entre les zones humides et les changements globaux**

*3.12.3.1 Lancer des projets de recherche, si possible dans le cadre de programmes de recherche existants. Elles permettront d'établir des scénarios sur les changements de la flore, de la faune, des communautés et leurs conséquences ainsi que des régimes hydrologiques et des cycles biogéochimiques dans un contexte de changements globaux et d'établir ainsi un état des lieux des connaissances sur les relations entre les changements climatiques sur le fonctionnement et la biodiversité des zones humides et de la ressource en eau. Elles permettront également le cas échéant d'éclairer les décisions de gestion/restauration :*

- Cet objectif a été pris en compte dans le projet Explore 2070 géré par la DEB de 2010 à 2012 : [http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/explore\\_2070-2011.pdf](http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/explore_2070-2011.pdf) . Ce projet a permis de proposer une vision systémique des impacts liés aux évolutions du cycle de l'eau et à construire les stratégies d'adaptation pour la métropole et les départements d'outre-mer, à l'horizon 2070. Le projet identifie les risques et les coûts associés à différents scénarios climatiques, démographiques et socio-économiques et évalue la capacité des stratégies d'adaptation à les minimiser. En ce qui concerne plus spécifiquement les zones humides, la démarche s'est déroulée en 3 étapes :
  - la production d'une synthèse résumant les caractéristiques fonctionnelles de chacune des 15 zones humides sélectionnées ;
  - l'évaluation de la vulnérabilité des zones humides et des services écosystémiques face aux menaces climatiques;
  - l'analyse des mesures d'adaptation déjà proposées dans le cadre des différentes actions menées actuellement.
- Le cas échéant, des mesures d'adaptation plus en adéquation avec les menaces identifiées ont été proposées.

- Le projet Peatwarm mené par le CNRS d'Orléans (2008-2011) a permis d'analyser la vulnérabilité des tourbières dans un contexte de changement climatique : <http://www.isto.cnrs-orleans.fr/index.php/les-contrats/anr/58-peatwarm>

### **Annexe 1.1.1.17 Bilan et perspectives**

Le projet Explore 2070 a permis de lancer la réflexion sur les liens entre zones humides et changements globaux.

Cette mesure pourrait conduire à identifier, selon plusieurs scénarios, les milieux humides les plus résilients afin de les considérer comme des infrastructures patrimoniales à classer dans la rubrique « capital naturel critique », c'est à dire des éléments sans lesquels des fonctionnalités obtenues gratuitement pourraient être remises en cause définitivement.

Il conviendrait ainsi de poursuivre cette action en cartographiant les zones humides les plus vulnérables aux changements climatiques, c'est-à-dire :

- les moins résilientes,
- les plus menacées,
- dont les services risquent de disparaître.

Les milieux humides devraient par ailleurs faire l'objet d'une attention particulière dans la stratégie nationale d'adaptation au changement climatique, alors qu'aujourd'hui le souci de leur préservation n'est guère présent.

#### **3.12.4 Action 18. Innover dans le domaine des systèmes de production**

*3.12.4.1 Établir la liste des pratiques culturelles devant faire l'objet d'innovations et le cahier des charges de l'étude. Ensuite mener des travaux. A l'issue, publier des cahiers techniques promouvant les meilleures techniques de valorisation agricoles selon les principaux types de zones humides. Évaluer la manière dont les impacts sur la biodiversité sont pris en compte dans certains programmes de recherche sur, par exemple, le développement de certaines cultures énergétiques :*

- Une convention avec l'Unité expérimentale de l'INRA de Saint Laurent de la Prée a été signée le 11 juillet 2011 pour une durée de deux ans : [http://www.poitou-charentes.inra.fr/ses\\_unites/domaine\\_de\\_saint\\_laurent\\_de\\_la\\_pree/elevage\\_bovin\\_en\\_zone\\_humide](http://www.poitou-charentes.inra.fr/ses_unites/domaine_de_saint_laurent_de_la_pree/elevage_bovin_en_zone_humide). Elle vise à :
  - la mise en place et l'animation d'un réseau des partenaires concernés par l'innovation en élevage en zones humides ;
  - une synthèse bibliographique concernant les atouts et les contraintes économiques et environnementales des pratiques et systèmes d'élevage bovins dans ces milieux ;
  - la préparation d'un projet de recherche, avec les partenaires du réseau, permettant d'éclairer les points faibles repérés dans la synthèse bibliographique.
- Une étude (Life) a porté sur l'utilisation du roseau comme combustible en complément du bois. Les résultats indiquent que si les émissions de CO sont identiques à celles du bois, les émissions de poussières, l'acidité des fumées, les émissions de NOx sont supérieures, les émissions de N, S et Cl sont très importantes et le coût est supérieur au bois (150€ la tonne contre 70 à 100 € pour le bois).
- Par ailleurs, dans le cadre d'un partenariat avec la LPO, l'agence de l'eau Rhin Meuse a lancé des réflexions sur plusieurs points : la création de roselières pour une valorisation

énergétique (pour une utilisation en alternative au miscanthus par exemple), l'utilisation du sur-semis pour une gestion plus extensive des prairies humides.

### **Annexe 1.1.1.18 Bilan et perspectives**

Le travail exploratoire de l'INRA devrait permettre de disposer d'informations précises et d'un réseau d'organisme et de personnes intéressés pour le montage d'un projet de recherche sur le pâturage extensif en zone humide. Les pistes envisagées pour l'instant sont les suivantes :

- Thème 1 : Évaluation et gestion durable des problèmes de santé animale en zones humides.
- Thème 2 : Caractérisation de la valeur fourragère et gestion agro-écologique des prairies humides.
- Thème 3 : Évaluation des effets des pratiques d'élevage sur la biodiversité et la préservation des zones humides.
- Thème 4 : Conditions de viabilité économique des systèmes d'élevage en zones humides et valorisation des produits d'élevage.

Il conviendrait :

- d'associer davantage le réseau scientifique (et notamment l'INRA) aux travaux du GNZH,
- d'élargir le champ des sujets abordés en ne se limitant pas à l'élevage ,
- enfin et surtout d'engager un processus de diffusion et de mise en application de ces travaux via l'enseignement agricole et les chambres d'agriculture.

#### **3.12.5 Action 19. Organiser les données sur les zones humides**

*3.12.5.1 1. Adopter une stratégie d'amélioration de la connaissance et d'organisation des données sur les zones humides, précisant la coordination, la responsabilité des acteurs, les dispositifs de production et de gestion des données, etc.) résultant d'ici 2012 en un premier système d'information, s'inscrivant dans le cadre de l'observatoire national de la biodiversité, du système d'information sur l'eau (SIE) et du système d'information sur la nature et le paysage (SINP). Inciter régulièrement au catalogage des inventaires des zones humides dans les catalogues de données existants (SINP) :*

- En 2011, la DEB a confié au MNHN (SPN) une mission d'étude sur une évolution de l'Observatoire national des zones humides (ONZH). Ce travail a permis d'étudier plusieurs hypothèses. Au vu des résultats de ces travaux et après concertation, le groupe restreint zones humides a validé en 2012 le fait d'inscrire ce projet d'observatoire au sein de l'ONB. Cela a eu pour conséquences :
  - un calage méthodologique sur le modèle de l'ONB (définition de questions et réponses à ces questions grâce à une série d'indicateurs) ;
  - des indicateurs compatibles avec ceux de l'ONB et l'utilisation par l'ONZH d'indicateurs ONB (par exemple sur la qualité de l'eau) ;
  - une accessibilité Internet via le site de l'ONB : <http://indicateurs-biodiversite.naturefrance.fr/indicateurs/evolution-de-letat-des-zones-humides>.
- L'organisation de l'ONZH a été validée par le groupe restreint zones humides fin 2012.
- L'ONZH est accessible en ligne avec les premiers indicateurs. D'autres indicateurs et les premiers rapports thématiques seront publiés en 2013 en collaboration entre la DEB, le MNHN et le SOeS.

- L'agence de l'eau Seine Normandie a lancé un travail sur la mise en commun des inventaires terrain de zones humides de son territoire : <http://www.forum-marais-atl.com/boite-outils-zones-humides.html>. Le ministère a encouragé l'association des autres agences à ce travail.
- Cette action fait l'objet d'une recommandation dans la feuille de route 2012 aux services déconcentrés du ministère.

**3.12.5.2 2. Assurer l'actualisation du dictionnaire des données sur les zones humides développé par le SANDRE :**

- L'actualisation du dictionnaire des données sur les zones humides a été lancée en avril 2011. Ce dictionnaire permettra de standardiser les concepts actuellement utilisés à propos des zones humides. Les premiers travaux produiront en juin 2013, un dictionnaire de données standard et le scénario d'échange associé. Un niveau plus fin (outre-mer, sous-catégories de ZH...) sera ensuite mis en chantier.

**3.12.5.3 3. Participer activement à la prise en compte des zones humides dans les réflexions en cours sur l'articulation des rapports des Directives européennes :**

- En application de la directive cadre sur l'eau, la France a établie, et rapporté en mars 2010, un registre des zones protégées. Il comprend les zones nécessitant une protection spéciale des eaux de surface et souterraines, ou la conservation des habitats et des espèces directement dépendants de l'eau. Il comprend notamment les sites Natura 2000 (aquatiques et humides) pour lesquels le maintien ou l'amélioration de la qualité de l'eau constitue un facteur important de protection. Une évaluation conjointe des conditions écologiques et des tendances d'évolution, d'une part des masses d'eau et d'autre part des habitats – espèces, pourra conforter l'évaluation des effets des deux directives et permettre la mutualisation de la surveillance et des actions).
- Ce registre, dont la mise à jour est effectuée régulièrement, a été réactualisé par le MNHN (SPN) en décembre 2010 : [http://www.mnhn.fr/spn/docs/rapports/SPN%202010%20-%202013%20-%202010\\_ACTUALISATION\\_RZP.pdf](http://www.mnhn.fr/spn/docs/rapports/SPN%202010%20-%202013%20-%202010_ACTUALISATION_RZP.pdf)
- Le MNHN réalise par ailleurs un travail sur la méthode d'évaluation de l'état de conservation des habitats humides et aquatiques au niveau des sites Natura 2000 en établissant des liens avec les données des masses d'eau DCE.
- Le programme Rhomeo de l'agence de l'eau Rhône Méditerranée et Corse vise notamment à identifier des indicateurs biologiques du bon état des zones humides (définition de protocoles) pouvant servir à l'évaluation de plusieurs politiques (Directive cadre sur l'eau, Directive habitats faune flore, Directive oiseaux, réserves naturelles, ...) : <http://rhomeo.espaces-naturels.fr>

### **Annexe 1.1.1.19 Bilan et perspectives**

Le chantier de l'organisation des données n'est pas arrivé à son terme et nécessitera encore un peu de temps. Mais les bases ont été posées avec :

- un dictionnaire de données standard et un scénario d'échange de ces données,
- un nouvel observatoire national des zones humides, calé par rapport à l'ONB donc avec le SINP,
- un outil de compilation et d'échange des inventaires de terrain.

Il reste maintenant à adopter et mettre en place une stratégie durable, notamment en

définissant le « qui fait quoi ».

Dans le cadre de la directive cadre sur l'eau, des réflexions seront engagées en 2013 pour renforcer la prise en compte des objectifs des zones protégées dans les SDAGE et programmes de mesures afin de préparer le second cycle de gestion (2016-2021). Cela contribue également à renforcer la cohérence des politiques publiques (axe 3)

### **3.12.6 Action 20. Produire et mettre à disposition les connaissances sur les zones humides**

**3.12.6.1 1. Réaliser en 2010 une carte des zones à dominante humide sur la base des données disponibles (métropole et outre-mer) en provenance de pré-inventaires ou d'inventaires. Une notice accompagnera cette carte, pour en préciser la portée, son intérêt et ses limites :**

- La synthèse cartographique nationale des inventaires de zones à dominante humide a été réalisée par le ministère du Développement durable et sera mise en ligne en février 2013. Elle est en cours de validation par les producteurs de données.
- L'objectif final de ce travail est de mettre à disposition au niveau national un outil d'aide à la définition et à l'évaluation des politiques publiques en faveur des zones humides. Il a vocation à être utilisé pour :
  - définir et évaluer les politiques portant sur les zones humides aux échelles nationale, régionale, et celle du bassin hydrographique,
  - suivre à ces échelles les évolutions des zones humides et l'impact des activités humaines («observatoire» des zones humides)
  - pré-alerter les porteurs de projets sur la présence supposée de zones humides sur leur site,
  - élaborer les Schéma Régionaux de Cohérence Écologique (Trame verte et bleue).
- C'est la première fois qu'une telle mise en commun est réalisée sur l'ensemble du territoire national mais le résultat est encore hétérogène.
- Une partie importante du territoire national est d'ores et déjà couverte par des cartes de zones à dominante humide.

**3.12.6.2 2. Appliquer la stratégie d'organisation des données en constituant une base de données mise à jour régulièrement, permettant l'actualisation régulière de la carte des zones à dominante humide et des autres éléments produits, enrichis d'informations descriptives sur ces zones :**

- Le système de mise à jour de la synthèse cartographique nationale des inventaires de zones à dominante humide sera défini par le ministère courant 2013.

**3.12.6.3 3. Lancer en 2010 une nouvelle enquête à dire d'experts sur les sites suivis par le SoeS afin de qualifier l'évolution des milieux humides sur la période 2000-2010 :**

- L'enquête a été lancée en avril 2011 avec l'appui des membres du groupe national. Entre avril et juin 2011, 200 experts issus de divers organismes ont renseigné le questionnaire d'enquête : établissements publics (Office national de la chasse et de la faune sauvage, Office national de l'eau et des milieux aquatiques, Conservatoire du Littoral...), collectivités territoriales, associations (Ligue de protection des oiseaux, Conservatoires d'espaces naturels...). Elle a donné lieu aux publications suivantes :



- Études & documents : <http://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/publications/p/1995/1136/resultats-lenquete-zones-humides-etat-2010-evolution-entre.html>
- Le Point Sur : <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Le-point-sur,13052.html>
- Les sites sont répartis par type : littoral méditerranéen ; littoral atlantique, Manche et mer du Nord ; vallées alluviales ; plaines intérieures ; massifs à tourbières ; outre-mer.
- En tout, 245 réponses relatives à 152 sites, dont 23 en outre-mer, ont été exploitées.
- L'enquête constate que la pression reste forte sur les zones humides et conclut qu'entre 2000 et 2010, l'état de 47,7 % d'entre elles est en dégradation alors que 52,3 % sont stables ou en amélioration.

### **Annexe 1.1.1.1.20 Bilan et perspectives**

Comme suite à la mise en commun des cartographies de zones à dominante humide, le Ministère a confié fin 2012 à l'INRA et à AgroCampus Ouest une mission d'une durée d'un an. Celle-ci consiste, après expertise des méthodes utilisées jusqu'à présent, à :

- construire une méthodologie standard de modélisation des zones humides potentielles (probablement au 1/100 000<sup>ème</sup>) ;
- appliquer cette méthode avec les données disponibles sur la France entière et la tester sur quelques départements ;
- réaliser un guide d'utilisation de la méthode.

Ce travail doit également permettre d'affiner le diagnostic sur les cartographies aujourd'hui réalisées et les compléments nécessaires.

En ce qui concerne l'enquête, sa réalisation a montré la nécessité de mettre en place une analyse plus précise et plus régulière. Ce sera réalisé par l'observatoire national des zones humides (voir action précédente).

## **3-13 Axe prioritaire 6 : Développer la communication, la formation et la sensibilisation en faveur des zones humides**

### **3.13.1 Action 21. Mettre au point un dispositif de communication, de sensibilisation et de formation sur les zones humides**

*3.13.1.1 Lancer une étude permettant de réaliser un bilan partagé de la situation et de faire des propositions d'organisation d'un dispositif de Communication, sensibilisation et formation sur les zones les humides à l'échelle nationale. Ces propositions seront mises en forme par exemple sous la forme d'une convention à signer par l'ensemble des partenaires concernés. Nommer les deux correspondants nationaux pour la communication, la sensibilisation et la formation sur les zones humides (Un gouvernemental et un non gouvernemental) au titre de la convention de Ramsar :*

- Un dispositif de CESP a été élaboré avec l'appui du groupe national. Il a été présenté par la ministre chargée de l'écologie lors de son déplacement en Camargue, le 15 novembre 2011. Ce dispositif identifie une stratégie de CESP, le pilotage de sa mise en œuvre ainsi que 13 actions à mettre en œuvre. Il conforte la visibilité du réseau des pôles relais sur 3 missions et propose d'élargir celui-ci en y ajoutant un Pôle-relais en faveur des zones humides outre-mer.

- Ce dispositif identifie également le correspondant gouvernemental pour la CESP au bureau des milieux aquatiques du ministère du développement durable et le correspondant non gouvernemental pour la CESP. Le rôle de correspondant non gouvernemental pour la CESP a ensuite été confié pour 3 ans à la Société nationale pour la protection de la nature (SNPN).

### **Annexe 1.1.1.1.21 Bilan et perspectives**

Cette action correspondant à un engagement au titre de la convention de Ramsar a été menée à bien. Elle a permis de mieux définir le rôle de chacun. Il convient maintenant de veiller à la bonne mise en œuvre des 13 actions du dispositif de CESP.

Il conviendra de continuer à s'appuyer notamment sur les Pôles-relais zones humides qui ont démontré leur compétence et leur capacité à fonctionner en réseau et à diffuser des savoir-faire issus d'expériences de terrain.

#### **3.13.2 Action 22. Renforcer la sensibilisation sur les zones humides (grand public et scolaire)**

##### **3.13.2.1 1. Concernant le grand public, mener une évaluation de la perception sociale des zones humides par une enquête menée au niveau national :**

- Le ministère a chargé le laboratoire Dynamiques Sociales et recomposition des espaces (LADYSS) du CNRS de réaliser une étude sur les représentations sociales des français à l'égard des zones humides : <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Vous-avez-dit-zone-humide-Enquete,30118.html> . L'enquête a porté sur 461 individus appartenant à trois sous-populations :
  - 264 personnes résidant dans trois zones humides françaises métropolitaines (baie de Somme, Brenne, Camargue gardoise) ;
  - 176 habitants d'Île-de-France choisis de façon aléatoire ;
  - 21 membres du Groupe national pour les zones humides.
- Les résultats montrent que la perception des zones humides par la population est bien meilleure qu'on pouvait le penser a priori. Par exemple, seulement 35% des franciliens et 2% des résidents des zones humides interrogés jugent les zones humides inutiles et 68 % des franciliens et 63 % des résidents interrogés estiment nécessaire de les préserver.

##### **3.13.2.2 2. Promouvoir les zones humides par différents moyens auprès du grand public :**

- La promotion des zones humides auprès du grand public notamment été réalisé à travers l'année de la biodiversité en 2010 au sein des actions suivantes :
  - les héros de la biodiversité,
  - le Quiz de la biodiversité,
  - les manifestations labellisées "2010 Année de la biodiversité",
  - l'ouverture le 1er février 2010 du nouveau portail national d'accès aux informations sur les zones humides,
  - la campagne nationale de communication élus (MEDDTL / Agences de l'eau / Onema) auprès des "changeons de point de vue sur l'eau" comportait un 3ème volet a été sur la protection des zones humides (septembre 2011) : <http://www.onema.fr/Les-elus-temoignent-sur-les-actions-en-faveur-des-zones-humides> ;

- Depuis 2010 l'ensemble des manifestations organisées dans le cadre des journées mondiales zones humides sont accessibles en ligne : <http://www.zones-humides.eaufrance.fr/>
- Les zones humides ont été également valorisées par les Pôles-relais zones humides dans le cadre des journées du patrimoine et à d'autres occasions : fête de la nature, fréquence Grenouille, ...

**3.13.2.3 3. Concernant le public en âge scolaire, le MEEDDM, en lien étroit avec des associations d'éducation à l'environnement définira et réalisera des produits clé en main et des supports pédagogiques spécifiques tout au long des trois années du plan d'action. Ils pourront être mis à disposition de l'Éducation nationale en tant que de besoin et réaliser des supports pédagogiques :**

- Rien de spécifique n'a pu être engagé vers le public scolaire.

### **Annexe 1.1.1.1.22 Bilan et perspectives**

De nombreuses actions de communication grand public ont été menées. En ce qui concerne les publics scolaires, les actions ont été moins nombreuses. Il pourrait être envisagé de développer des contacts avec l'enseignement agricole et le réseau de l'Éducation à l'Environnement et au Développement Durable (EEDD).

Bien que le travail mené par le Ladyss ne soit pas un sondage d'opinion, l'enquête sur la perception sociale des zones humides donne de nombreux éléments intéressants pour mettre en place une stratégie de communication sur les zones humides :

- elle montre que la perception des zones humides est bien meilleure qu'on pouvait le penser a priori,
- elle montre également qu'une nette majorité des enquêtés sont conscient des menaces qui pèsent sur les zones humides et estiment nécessaire de les préserver,
- elle montre enfin que les efforts entrepris pour préserver les zones humides sont très mal connus

La cible des scolaires doit s'envisager dans le contexte plus large des apprentissages sur la biodiversité dont il pourrait être utile d'esquisser un bilan avec le ministère de l'Éducation nationale.

#### **3.13.3 Action 23. Renforcer la formation et l'information des acteurs concernés par les zones humides**

**3.13.3.1 1. Réaliser un recensement et une valorisation des formations d'ores et déjà disponibles sur les zones humides :**

- Le recensement a été réalisé en 2012 et les données sont en ligne sur le site de l'ATEN : <http://formation-zoneshumides.espaces-naturels.fr/home>

**3.13.3.2 2. Mener une analyse des besoins en formation et information auprès des principaux groupes d'acteurs ayant une activité liée aux zones humides. :**

- Travail non mené.

**3.13.3.3 3. Élaborer des outils et ressources documentaires :**

- Un portail d'eaufrance consacré aux documents techniques sur l'eau a été mis en ligne en juin 2009. Il permet notamment d'accéder à de nombreuses références avec les mots clés zones humides (4 100 en 2013) : <http://www.documentation.eaufrance.fr>

- Les bases de données documentaire des pôles relais zones humides ont été adaptées et harmonisées pour alimenter le portail national « les documents sur l'eau » : <http://www.documentation.eaufrance.fr/> L'Afnor a publié la norme NF X10-900 sur la conduite de projets de génie écologique. Ce référentiel donne des recommandations précises pour conduire un projet de génie écologique appliqué aux zones humides et aux cours d'eau : <http://www.zones-humides.eaufrance.fr/actualites/generales-24>

### **Annexe 1.1.1.1.23 Bilan et perspectives**

En matière d'information de gros progrès ont été réalisés à travers la mise en place du site portail Internet Zones humides qui est désormais un outil incontournable et de plus en plus visité : plus de 87 000 visites en 2012 et 18% d'augmentation depuis 2011.

Les informations concernant les zones humides et les formations sur le site de l'ATEN gagneraient cependant à être mieux mises en valeur, comme elles le sont sur le site d'eaufrance ([www.zones-humides.eaufrance.fr](http://www.zones-humides.eaufrance.fr)). On y relève ainsi que des actions de formation existent dans certains établissements d'enseignement agricole, ainsi que dans l'enseignement supérieur (BTS, licences, Masters, doctorats) et quelques écoles d'ingénieurs. Il subsiste cependant un déficit important de formations intégrées dans l'enseignement agricole et dans la formation des personnels des collectivités territoriales.

Par ailleurs, un dispositif de qualification des bureaux d'études intervenant dans le domaine de l'évaluation environnementale est envisagé par le CGDD, suite à un rapport du CGEDD (A.Femenias, T.Lavoux).

#### **3.13.4 Action 24. Bâtir des passerelles entre les scientifiques, les décideurs et les usagers**

##### **3.13.4.1 1. Réaliser une synthèse des informations scientifiques disponibles sur les services rendus par les zones humides**

- Dans le cadre de sa convention avec l'Onema, le MNHN a rédigé plusieurs documents clé (<http://www.zones-humides.eaufrance.fr/identifier/diagnostic-fonctionnel-des-zones-humides>) :
  - une revue bibliographique et une analyse critique des méthodes d'évaluation des mesures compensatoires et correctives liées à la destruction de zones humides (méthodes basées sur la compensation des fonctions),
  - une revue bibliographique et une analyse critique des méthodes d'évaluation des fonctions des zones humides,
  - un bilan des travaux de R&D sur les zones humides en France et des perspectives opérationnelles (sous presse).
- Le Commissariat général au Développement durable a publié de nombreuses études (voir action 15 et 16) ;
- Ces travaux représentent une première étape vers une meilleure diffusion des informations scientifiques sur les services rendus par les zones humides.

##### **3.13.4.2 2. Poursuivre l'appui à la diffusion de la revue « Zones humides infos » qui contribue à l'objectif de cette action :**

- L'appui à la SNPN a été poursuivi et a permis l'édition des numéros suivants (<http://www.snpn.com/spip.php?rubrique23>) :
  - 2010 :
    - Zones humides, arbres et forêts
    - Les zones humides urbaines et périurbaines
    - Les zones humides et les documents d'urbanisme

- Plans nationaux d'action en faveur des espèces des zones humides
  - 2011 :
    - Poissons, mollusques et crustacés des zones humides
    - Les 20 ans du groupe informel Zones humides
    - Paysages et zones humides
  - 2012 :
    - Élevage en zone humide
    - Aléas et zones humides
    - Tourisme et loisirs dans les zones humides
- Tous les exemplaires sont diffusés par voie postale à 4000 exemplaires, par voie électronique et mis en téléchargement sur le site internet de la SNPN

**3.13.4.3 3. Mener des actions complémentaires et à ce sujet (nouvel accès aux bases de documentation technique par un portail national, meilleure connaissance des moyens de diffusion de l'information des pôles-relais, réalisation de synthèses à destination du grand public ou d'acteurs spécifiques et développer des réseaux) :**

- De nombreuses actions complémentaires ont été réalisées :
  - le suivi des actualités et manifestations par les Pôles-relais zones humides (ex : moyenne de 140 actualités nationales et internationales par an sur le portail national des zones humides),
  - la refonte des sites internet des Pôles-relais zones humides,
  - de nombreux documents accessibles sur les sites internet des Pôles-relais zones humides,
  - la mise en ligne du site internet Carteau sur les acteurs de la recherche sur l'eau et les milieux aquatiques (dont les zones humides) : <http://carteau.onema.fr> ,
  - la mise en place de la base de données nationale des acteurs, structures et projets de recherche sur la biodiversité.

### **Annexe 1.1.1.1.24 Bilan et perspectives**

La mise en place du portail national sur les zones humides, appuyé par les sites internet des Pôles-relais zones humide et constamment actualisé, constitue désormais un outil très performant de diffusion et de vulgarisation des informations sur les zones humides. Le lien a été renforcé entre ce site portail et celui de la SNPN où sont téléchargeables les numéros de Zones humides infos.

En ce qui concerne l'identification des besoins de recherche vis-à-vis des enjeux opérationnels de gestion et de restauration des zones humides, les travaux entrepris par le MNHN avec l'appui de l'Onema représentent une première étape importante. Ils seront publiés fin mars 2013.

Dans les futures actions de recherche, il conviendra d'encourager les approches intégrées (fonctions/services) et les projets centrés sur l'agronomie.

### **3-14 Valoriser les zones humides françaises à l'international**

#### **3.14.1 Action 25. Améliorer les échanges avec le secrétariat de la convention de Ramsar**

**3.14.1.1 1. Poursuivre la prise en charge de la contribution obligatoire de la France à la convention de Ramsar :**

- Les contributions 2010, 2012 et 2013 ont été honorées.

**3.14.1.2 2. Cofinancer en 2010 un séminaire régional « Océanie » organisé conjointement par la convention de Ramsar et le Programme régional océanien pour l'environnement (PROE) :**

- Le séminaire a été organisé du 2 au 6 août 2010 à Nouméa avec l'appui du ministère et du gouvernement de Nouvelle Calédonie. Il a rassemblé une trentaine de représentants de 13 pays du Pacifique sud : [http://www.ramsar.org/cda/fr/ramsar-news-newcaledonia-workshop/main/ramsar/1-26%5E24793\\_4000\\_1](http://www.ramsar.org/cda/fr/ramsar-news-newcaledonia-workshop/main/ramsar/1-26%5E24793_4000_1)
- Il a permis de dresser le bilan du plan d'actions précédent, d'élaborer de nouvelles actions prioritaires et de préparer le plan d'actions régional océanien pour les zones humides 2011–2013 : [http://www.sprep.org/att/publication/000909\\_Wetlands\\_ActionPlan\\_Pacific\\_2011-2013.pdf](http://www.sprep.org/att/publication/000909_Wetlands_ActionPlan_Pacific_2011-2013.pdf)
- Ce nouveau plan d'action régional sur les zones humides dans le Pacifique sud, répond aux engagements de la convention de Ramsar et du Programme régional océanien pour l'environnement a ainsi pu être rédigé et représente une importante étape dans la conservation des zones humides du Pacifique.

### **Annexe 1.1.1.1.25 Bilan et perspectives**

Les relations de la France avec le secrétariat de Ramsar se sont fortement renforcées. Cet effort se poursuivra pour les 3 ans à venir à travers la présence de la France au Comité permanent de la convention de Ramsar, validé lors de la dernière Conférence des Parties de la convention.

#### **3.14.2 Action 26. Susciter l'inscription de sites Ramsar, animer le réseau des sites et dynamiser les formes de gestion exemplaires**

**3.14.2.1 1. Solliciter l'inscription d'une trentaine de nouvelles zones humides françaises au titre de la convention de Ramsar (une dizaine par an) en privilégiant en particulier les sites outre-mer (mangroves, récifs coralliens, et forêts humides) et les sites périurbains :**

- 6 projets de sites ont été désignés dont la moitié en outre-mer :
  - Tourbière de Moltifao
  - Réserve nationale de Saint Martin
  - Vasière des Badamiers
  - Projet de réserve naturelle d'Europa
  - Delta de la Leyre
  - Marais d'Orx
- D'autres projets sont en cours de réflexion.

**3.14.2.2 2. S'assurer qu'avant 2012 les fiches descriptives Ramsar des sites français sont mises à jour :**

- 76% des fiches des sites Ramsar sont à jour.
- Début 2013, il reste 11 sites dont la fiche n'est pas à jour.
- Présentation de tous les sites Ramsar : <http://inpn.mnhn.fr/espace/protège/72/listeSites>

**3.14.2.3 3. S'assurer de la présence d'une fiche descriptive par site sur le portail national ZH et que les sites Ramsar français sont organisés conformément à la circulaire Ramsar :**

- Une carte interactive des sites Ramsar sur le territoire français est disponible sur le portail national des zones humides.
- 88% des sites Ramsar français ont un correspondant de site, une structure coordinatrice et un comité de pilotage aisément identifiable (PNR, Natura 2000, réserve naturelle...).

**3.14.2.4 4. Appuyer une rencontre annuelle des gestionnaires des sites Ramsar :**

- En 2010, la réunion a été organisée par la LPO les 1er et 2 décembre sur l'île de Ré.
- En 2011, elle a été organisée les 14 et 15 novembre en Camargue par la Tour du Valat, le PNR de Camargue, le syndicat mixte de la Camargue gardoise et la LPO dans le cadre des 40 ans de la convention de Ramsar, en présence de la Ministre de l'écologie. Cette manifestation a été l'occasion de signer une charte entre le ministère du Développement durable et l'association "Ramsar-France" nouvellement créée.
- En 2012, la réunion elle a été organisée les 13 et 14 novembre en Brenne par le PNR de la Brenne et l'association Ramsar-France. Elle a donné l'occasion de signer la première charte de site Ramsar : celle de Camargue.
- Ces manifestations ont notamment été appuyées financièrement par le ministère de l'écologie, les agences de l'eau et les collectivités territoriales.

**3.14.2.5 5. Promouvoir les actions exemplaires des sites Ramsar :**

- Les événements de la journée mondiale des zones humides réalisés dans les sites Ramsar sont identifiés par le logo de la convention dans le programme national.

## **Annexe 1.1.1.1.26 Bilan et perspectives**

Le nombre de sites désignés n'est pas à la hauteur des objectifs du plan. Mais l'accent a été mis sur la qualité du portage local des projets de site. Cela explique en grande partie la relative lenteur de leur émergence. De nombreux autres sites sont en phase de projet et attendent une validation politique. A noter néanmoins la forte représentation des sites d'outre-mer.

La visibilité de la Convention de Ramsar a notablement été améliorée durant le plan d'action. La création de l'association Ramsar-France devrait permettre de renforcer encore cette visibilité et d'accélérer la coordination et la gestion des sites Ramsar.

La rencontre annuelle des gestionnaires de site Ramsar est un moment privilégié d'échange de savoir-faire et de valorisation de la convention et des actions exemplaires des gestionnaires de site. Il convient de continuer sur cette lancée.

### **3.14.3 Action 27. Renforcer l'implication de la France dans l'initiative Medwet**

**3.14.3.1 1. Continuer à soutenir financièrement l'initiative MedWet :**

- Les contributions 2010, 2011 et 2012 ont été honorées.

**3.14.3.2 2. Accueillir la 10ème réunion du comité méditerranéen des zones humides (MedWet/Com 10) en Corse en 2010 :**

- La 10ème réunion a réuni en 2010 une 40aine participants de 27 pays méditerranéens. Elle a été l'occasion de l'élection de la France à la présidence du groupe de pilotage, jusqu'à la prochaine réunion du Comité méditerranéen : <http://www.medwet.org/documents/medwetcom-meetings/>

**3.14.3.3 3. Soutenir un rapprochement avec la mise en œuvre des protocoles « gestion intégrée des zones côtières » et « biodiversité et aires spécialement protégées » de la convention de Barcelone :**

- Malgré des contacts avec ces deux protocoles, aucune avancée concrète n'a encore pu être réalisée en vue du rapprochement de Medwet avec la Convention de Barcelone.
- Des contacts ont également été pris avec l'Union pour la Méditerranée mais n'ont pas non plus débouché sur des rapprochements concrets

**Annexe 1.1.1.1.27 Bilan et perspectives**

La France s'est fortement investie au sein de l'initiative Medwet depuis 2010. Elle a notamment pris la présidence de l'initiative depuis cette date et jusqu'en 2014. En février 2012, une manifestation célébrant le 20ème anniversaire de MedWet a eu lieu à Agadir (Maroc) en février 2012 : <http://agadir2012.medwet.org>

En 2012 également, Medwet a été fortement représentée à la 11ème CdP Ramsar, notamment à travers plusieurs événements parallèles.

Néanmoins, depuis plusieurs années, Medwet connaît une situation difficile. Fortement soutenue financièrement par la Grèce jusqu'en 2010, elle voit sa situation financière fortement dégradée depuis l'arrêt en 2011 de cet appui. L'année 2013 sera une année charnière ou plusieurs scénarios seront étudiés avec l'objectif de retrouver une situation saine début 2014.

**3.14.4 Action 28. Préparer des propositions pour une meilleure coordination entre grandes conventions internationales**

**3.14.4.1 1. Étudier l'opportunité de préparer un projet de résolution sur les zones humides et le changement climatique pour la prochaine Conférence des parties de la convention de Ramsar :**

- Il n'a pas été jugé opportun de présenter un projet de résolution sur le changement climatique, par ailleurs soumise par le groupe d'étude scientifique et technique (GEST) de la convention. En revanche une proposition de résolution pour rapprocher les conventions de Bonn (CMS) - accord AEWA et de Ramsar a été proposée et adoptée par les deux instances. En ce qui concerne l'accord AEWA, il s'agit de deux résolutions : N° 5.19 sur la mise en œuvre conjointe des deux accords et N°5.20 sur la promotion de jumelages entre sites AEWA et Ramsar. En ce qui concerne la Convention de Ramsar, il s'agit de la résolution XI.6 sur les partenariats et synergies avec les Accords multilatéraux sur l'environnement et autres institutions :

- [http://www.unep-awea.org/meetings/en/mop/mop5\\_docs/final\\_res\\_pdf/res\\_5\\_19\\_joint\\_impl\\_awea\\_ramsar.pdf](http://www.unep-awea.org/meetings/en/mop/mop5_docs/final_res_pdf/res_5_19_joint_impl_awea_ramsar.pdf)
- [http://www.unep-awea.org/meetings/en/mop/mop5\\_docs/final\\_res\\_pdf/res\\_5\\_20\\_twinning\\_sites\\_awea\\_ramsar.pdf](http://www.unep-awea.org/meetings/en/mop/mop5_docs/final_res_pdf/res_5_20_twinning_sites_awea_ramsar.pdf)
- <http://www.ramsar.org/pdf/cop11/res/cop11-res06-f.pdf>

**3.14.4.2 2. Étudier le projet pilote de rapportage inter-conventions porté par l'Australie pour les îles du Pacifique dans le cadre du Programme régional océanien pour l'environnement (PROE) :**

- Faute de temps disponible, il n'a pas été possible de s'investir sur ce sujet.

**3.14.4.3 3. Proposer la mise en place d'un projet en 2011 en lien avec le Fond français pour l'environnement mondial, l'Office national pour la chasse et la faune sauvage, l'association Oiseaux Migrateurs du**



*Paléarctique Occidentale (OMPO), l'Association Nationale des Chasseurs de Gibier d'Eau, l'association « Wetlands International » et les partenaires africains après analyse en 2010 des résolutions des grandes conventions internationales pertinentes (notamment Ramsar et AEWA) :*

- Depuis 2011, un projet coopératif impliquant le ministère du Développement durable, la Fondation MAVIA, l'Office national français de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS), le centre de recherche de la Tour du Valat et Wetlands International, a été mis en place pour renforcer dans le pourtour méditerranéen le système international de dénombrement des oiseaux d'eau. Il n'a finalement pas bénéficié de financements du FFEM. Il permet de répondre à de nombreuses résolutions de l'accord AEWA et de la convention de Ramsar : [http://www.tourduvalat.org/actualites/la\\_lettre\\_de\\_la\\_tour\\_du\\_valat\\_n\\_5/actu\\_3\\_denombremnts\\_oiseaux\\_d\\_eau](http://www.tourduvalat.org/actualites/la_lettre_de_la_tour_du_valat_n_5/actu_3_denombremnts_oiseaux_d_eau)

#### **3.14.4.4 4. Poursuivre la mise en œuvre du projet SPOVAN de renforcement des capacités et des connaissances sur les oiseaux d'eau migrants dans la vallée du Nil :**

- Dans le cadre de l'AEWA et en partenariat avec Wetlands International, qui coordonne les suivis internationaux d'oiseaux d'eau, l'ONCFS a entrepris depuis janvier 2010, de renforcer les capacités des services gouvernementaux et des ONG travaillant dans le domaine de la conservation et de la gestion de la faune des 3 pays partenaires. Concrètement, cela se traduit par l'organisation de formations au suivi des oiseaux d'eau et des zones humides. A ce jour, une session de formation en salle a été organisée dans chacun des 3 pays partenaires, d'une durée de 3 à 6 jours. Ces formations ont été suivies par un total cumulé de 69 professionnels ou étudiants en environnement et en gestion de la faune sauvage. Les partenaires de l'ONCFS dans ces trois pays : Egyptian Environmental Affairs Agency en Egypte, Wildlife Conservation General Administration, Sudanese Wildlife Society et Wildlife College de l'Université de Sennar au Soudan du Nord et Ministry of Wildlife Conservation and Tourism au Soudan du Sud ont chacun été dotés par l'ONCFS d'un jeu d'équipements optiques neufs (jumelles et télescopes), de GPS et de guides d'identification d'oiseaux d'eau : <http://www.oncfs.gouv.fr/CNERA-Avifaune-migratrice-ru89/L-ONCFS-en-Afrique-et-le-suivi-des-oiseaux-d-eau-amp-nbsp-ar1116>

### **Annexe 1.1.1.1.28 Bilan et perspectives**

De nombreux efforts ont été faits pour renforcer la mise en œuvre de la convention de Ramsar et de l'accord AEWA. Ces efforts représentent une contribution concrète que la France peut faire valoir au sein de ces conventions et accords. Deux plaquettes ont été réalisées pour valoriser ces efforts. Elles ont été distribuées lors de la 5ème réunion des parties de l'accord AEWA sur la conservation des oiseaux d'eau migrants qui a été organisée en France du 14 au 18 mai 2012 et lors de la 11ème conférence des parties de la Convention de Ramsar, organisée en Roumanie du 6 au 13 juillet 2012.

Adopté à La Rochelle en mai 2012, l'Initiative africaine, imaginée par la France, vise le développement d'un plan d'actions spécifique au sein de l'AEWA avec pour objectif, d'aider les pays africains à mettre en œuvre l'accord international et à améliorer la conservation des zones humides et des oiseaux d'eau sur ce continent. La France a par ailleurs officiellement annoncé qu'elle apporterait un appui technique à cette initiative.

#### **3.14.5 Action 29. Développer des projets de coopération internationale sur les zones humides**

### 3.14.5.1 1. Soumettre au Fond français pour l'environnement mondial des projets pertinents :

- Plusieurs projets ont été soumis durant les trois ans du plan d'action :

Année engagement	Intitulé du projet	Région	Montant projets engagés nets (en euros)	Institutions-membres
2010	Renforcement des capacités d'administration des données pour l'évaluation et le suivi des ressources en eaux transfrontières des pays d'Europe orientale, du Caucase et d'Asie Centrale (EOCAC)	Europe / Régional	800 000	MEDDE
2010	Suivi de la ressource en eau et outil prospectif sur le bassin du Fleuve Congo	Afrique / Régional	1 300 000	MAE-AFD
2011	Renforcement du réseau des gestionnaires des aires marines protégées en Méditerranée MedPAN	Méditerranée / Régional	750 000	MEDDE
2011	Gestion intégrée et concertée des ressources en eau des systèmes aquifères d'Ullemeden, de Taoudéni/Tanezrouft et du fleuve Niger -GICRESAIT -	Afrique / Régional	499 380	MAE-MEDDE
2011	Préservation du Lac Tchad - contribution à la stratégie de développement du Lac	Afrique / Régional	800 000	MAE-AFD
2012	Conservation et gestion durable du Gran Chaco	Amérique latine / Régional	1 500 000	MEDDE
2012	Etablissement du fonds de financement à long terme du réseau d'aires protégées marines et côtières du récif méso-américain (MAR Fund)	Amérique latine / Régional	1 060 000	MEDDE

### 3.14.5.2 2. Soutenir des actions des établissements publics ou des associations internationales pouvant contribuer à cet objectif :

- De nombreuses actions internationales sont menées par les établissements publics, des associations internationales ou encore les collectivités territoriales, que ce soit dans le domaine de l'eau (Agences de l'eau, Onema), de la biodiversité mais il n'a pas été possible d'identifier spécifiquement celles qui visent la préservation des zones humides.

### Annexe 1.1.1.1.29 Bilan et perspectives

Lors de la dernière conférence des parties, il a été envisagé de valoriser les projets de l'agence française de développement et du Fond français pour l'environnement mondial en tant que contribution volontaire française à la Convention de Ramsar.

Annexe :

**3. Lancer un appel à projet en lien avec les agences et offices de l'eau pour mobiliser des maîtres d'ouvrages sur une soixantaine de zones humides « orphelines » en recherchant la coopération des collectivités territoriales et de leurs groupements.**

**Résultats :**

<b>Artois Picardie</b>	<p>En ce qui concerne les petites communes qui souhaitent devenir maîtres d'ouvrage en direct de la restauration de zones humides communales, on peut citer un dispositif intéressant pour Artois Picardie,</p> <p>l'appel à projet en région Nord - Pas-de-Calais</p> <p><a href="http://www.nordpasdecals.fr/upload/docs/application/pdf/2012-07/ap_zones_humides_sept_2008_po_internet.pdf">http://www.nordpasdecals.fr/upload/docs/application/pdf/2012-07/ap_zones_humides_sept_2008_po_internet.pdf</a></p> <p>le dispositif d'assistance à maîtrise d'ouvrage associé</p> <p><a href="http://www.nordpasdecals.fr/jcms/c_23121/restauration-des-zones-humides?profil1=c_7439&amp;profil2=&amp;centreinteret1=c_7450&amp;centreinteret2=&amp;textalisteSearch=">http://www.nordpasdecals.fr/jcms/c_23121/restauration-des-zones-humides?profil1=c_7439&amp;profil2=&amp;centreinteret1=c_7450&amp;centreinteret2=&amp;textalisteSearch=.</a></p> <p>Un exemple de dossier instruit dans ce cadre concerne la restauration d'une zone humide d'une petite commune rurale, Amfroipret (250 habitants), sous maîtrise d'ouvrage déléguée du CPIE de l'Avesnois, financée et réalisée à travers ce dispositif (FEDER 80 %, Agence 20 %). C'est une demande "croissante".</p>
<b>Adour- Garonne</b>	<p>L'appel à projets "acquérir les zones humides pour mieux les préserver" a permis de retenir fin 2009, 13 projets portés par des collectivités (10) et des associations (3) ; ces projets visent la maîtrise foncière et d'usage d'environ 500 ha de zones humides dans des situations très différentes. Le déroulement de ces projets devrait permettre fin 2013 de tirer un certain nombre d'enseignements et de recommandations pour la conduite de ces opérations sur le foncier.</p>
<b>Loire- Bretagne</b>	<p><b>Pas de retour à ce jour</b></p>
<b>Rhin- Meuse</b>	<p><b>Pas de retour à ce jour</b></p>
<b>Rhône- Méd. Corse</b>	<p><b>Plan Rhône</b></p> <p>Suite à la réalisation d'un inventaire, 11 zones humides sont ressorties avec une nécessité de préservation urgente :</p> <p>Les Zh non gérées du marais de Chautagne,</p> <p>Les ZH non gérées du lac du Bourget,</p> <p>L'étang d'entre-roche*,</p> <p>Les bords du Guiers*,</p> <p>Le grand Marais des Avenières*,</p> <p>Le secteur de l'Huert*,</p> <p>Vieux Rhône de la Roche-de-Glun*</p> <p>Vieux Rhône de Bourg-lès-Valence,</p> <p>Vieux Rhône de Montélimar,</p> <p>Ecluse de Châteuneuf.</p> <p>En parallèle à l'élaboration de la hiérarchisation des zones humides, différents projets ont commencé à voir le jour. Des plans de gestion sont déjà en cours de rédaction sur des sites prioritaires en Drôme-Ardèche, des contacts sont pris sur les autres zones humides. Un plan d'actions en faveur de la biodiversité a notamment été mis en place sur le Haut-Rhône : 85 zones humides peuvent potentiellement bénéficier de financements pour leur préservation dans ce cadre, et différentes fiches-actions visent à</p>

leur préservation.

211 zones humides ne bénéficient d'aucune procédure locale : elles peuvent potentiellement s'inscrire dans le projet de « Dispositif zones humides axe Rhône en Rhône-Alpes » en cours d'élaboration.

### **Régions de Bourgogne et Franche Comté**

Grâce à l'animation à différentes échelles menées par la délégation de Besançon, le bassin versant de la Seille (Jura) a ainsi été pris en charge par l'EPTB Saône et Doubs, tandis que la Haute Vallée de l'Ain l'a été via le PNR du Haut Jura, le Conseil Général et la Communauté de Communes des Portes du Jura.

### **Région de Rhône-Alpes**

Dans le cadre de l'accord cadre passé avec le Conservatoires d'Espaces Naturels en Rhône-Alpes, il est mentionné dans le paragraphe 1.3 que les conservatoires peuvent devenir maîtres d'ouvrage et mettre en œuvre les actions nécessaires au fonctionnement et à la préservation des zones humides et des milieux aquatiques bénéficiant d'un plan de gestion ou d'une notice de gestion. La maîtrise d'ouvrage peut s'exercer sur des zones humides orphelines de gestionnaire ou par délégation de la gestion aux conservatoires par des collectivités. L'indicateur associé à ces actions est la surface de zones humides restaurées et qui ont fait l'objet d'une intervention.

La liste des zones humides gérées par les conservatoires porte à 271 le nombre de sites gérés. Le nombre de prise en charge depuis 2010 sera connu au début de l'année 2013.

### **Région de Provence-Alpes-Côte-D'azur**

Seules les données relatives aux zones humides prises en charge par le CEN PACA sur le Vaucluse dans le cadre de l'accord Agence/CEN sont actuellement disponibles. Entre 2010 et 2012, il s'agit de conventionnement avec des collectivités ou des propriétaires privés pour la restauration et la gestion de zones humides.

En 2011, deux conventionnements ont eu lieu :

Avec le SIBSOMV pour le site de Belle-île (26 ha)

Avec un propriétaire privé pour le site de la Pérussière sur le Calavon (10ha)

En 2012, trois conventions ont été passées :

Avec la commune de Montoux pour le site des Confines (40ha)

Avec le PNR Luberon (propriétaire) et le SIRCC pour quatre sites du Calavon (Pérussière, Bégude de Goult, Virginière et le Plan pour un total d'environ 12ha)

Avec le SMAVD pour le DPF entre Mallemort et Cheval-Blanc (environ 980ha).

### **Région de Languedoc-Roussillon**

A noter que les syndicats du bassin versant de l'Aude vont intégrer l'inventaire départemental dans leur politique « zone humide ».

### **Remarques et difficultés rencontrées lors de l'animation**

Plusieurs difficultés ont été identifiées à différentes phases du projet d'animation :

En amont du projet d'animation:

l'émergence des projets principalement liée à la volonté des collectivités locales ;

l'émergence des projets nécessite du temps et d'énergie surtout sur les territoires exempts de préoccupations environnementales.

Lors de la construction du projet:

Le coût des études et plans de gestion, et la part d'autofinancement attendus des

	<p>collectivités</p> <p>la qualité des études réalisées par les prestataires peut être hétérogène.</p> <p>Lors de la mise en œuvre opérationnelle :</p> <p>La mobilisation des collectivités reste difficile pour la mise en œuvre d'actions de préservation de la biodiversité, notamment pour le coût des actions et le foncier.</p> <p>Dans l'ensemble du projet :</p> <p>Les collectivités démarchées n'ont généralement que peu ou pas de compétences internes en matière de biodiversité</p> <p>Quid de la pérennité des projets engagés sur le long terme, comment assurer l'appropriation locale du projet et des actions dans la durée, quelle animation peut-on envisager auprès des collectivités?</p>
<b>Seine Normandie</b>	<b>Pas de retour à ce jour</b>

**4. Susciter l'organisation de réunions annuelles aux échelons territoriaux adaptés (régions, bassins, ...) dédiées à la maîtrise d'ouvrage pour la gestion et la restauration des zones humides « orphelines ». Ces réunions permettront de favoriser l'échange de savoir-faire, de mettre en réseau les différents acteurs et de susciter des vocations.**

**Résultats :**

Artois Picardie	<p>Dans le bassin, le problème ne se pose pas trop en terme de maîtrise d'ouvrage (mais plutôt au regard de la pression de population sur la question de la sensibilisation à la nécessité de préserver ces espaces, face aux enjeux d'urbanisation ou de développement agricole) . Sur ce volet, quelques éléments "particuliers" à signaler:</p> <p>Pour ce qui est des événementiels, en dehors du colloque de décembre 2009, pas d'opération spécifique dédiée.</p> <p>L'agence participe financièrement à de l'animation territoriale qui favorise l'émergence de ces maîtrises d'ouvrage et la réalisation de nos objectifs, avec par exemple le financement d'une animation foncière au bénéfice du Conservatoire de l'Espace Littoral et des Rivages Lacustres ou une animation territoriale au bénéfice du Parc Naturel Régional Caps et Marais d'Opale pour la protection des zones humides sur la vallée de la Slack.</p>
<b>Adour-Garonne</b>	<p>Pour l'émergence de maîtrise d'ouvrage, plusieurs types d'acteurs sont financés par l'Agence :</p> <p>certaines départements à travers des pôles zones humides départementaux, les cellules rivière qui font le lien entre gestion des cours d'eau et des bassins versants et zones humides, politique ENS..</p> <p>les 14 cellules d'animation territoriale et de conseils techniques aux gestionnaires de zones humides : régulièrement, ces cellules organisent des manifestations à portée régionale ( les rencontres des zones humides du Gers, l'Ecole des Sagnes (81-11), les journées gestionnaires du corridor garonnais..etc) ; elles organisent plus localement des visites de sites et rencontres "professionnelles" ;</p>
<b>Loire-Bretagne</b>	<b>Pas de retour à ce jour</b> (Carrefour de l'eau + Colloque Eau, espaces, espèces (plan Loire)
<b>Rhin-Meuse</b>	Une journée d'échanges a été organisée le 2 février 2011 par l'Agence de l'eau, pour l'ensemble des maîtres d'ouvrages et partenaires concernés par les zones humides. L'objectif était de présenter un certain nombre d'actions réalisées

	<p>sur le bassin, et de proposer des pistes pour une dynamisation des interventions en faveur de ces milieux : <a href="http://www.eau-rhin-meuse.fr/tlch/actua/programme-web_zh.pdf">http://www.eau-rhin-meuse.fr/tlch/actua/programme-web_zh.pdf</a></p>
<p><b>Rhône-Méd. Corse</b></p>	<p><b>Plan Rhône</b></p> <p>Un travail d'expertise de la part des conservatoires régionaux a été mené sur cette plaine alluviale. En 2010, il apparaissait que 327 zones humides sont non gérées dans la plaine alluviale du fleuve Rhône et donc qualifiées d'« orphelines » de gestionnaire et de gestion. Dans la foulée du recensement, une animation pour l'émergence de projets a vu le jour avec deux volets distincts :</p> <p>les premières rencontres avec les acteurs locaux en 2009-2010 lors de tests de faisabilité pour l'émergence de projets (au moment de la rédaction des fiches des sites pour l'étude) ;</p> <p>une animation engagée par les conservatoires depuis 2011 et basée sur les résultats de l'expertise.</p> <p><b>Régions de Bourgogne et Franche Comté</b></p> <p>La délégation de Besançon a adopté une stratégie régionale Franc-comtoise qui prévoit notamment une animation « zone humide » spécifique à trois échelles géographiques : régionale, départementale et locale. Le principe est de privilégier le développement et la démultiplication des actions en faveur des zones humides au plus près des collectivités locales.</p> <p>L'animation régionale a pour objectif de développer le réseau d'acteurs, les outils et le porter à connaissance. L'animation départementale se concentre sur l'accompagnement et le suivi des actions en faveur des zones humides avec deux rôles principaux qui sont l'organisation et l'accompagnement des acteurs locaux, et la substitution éventuelle aux animateurs locaux sur les bassins versants orphelins (pour réaliser des inventaires, des projets...). A titre d'exemple, l'Agence a soutenu le conseil Général du Doubs dans l'animation et les inventaires des zones humides sur le Cusancin et la Dessoubre mais également la Fédération de Chasse du Jura pour l'inventaire départemental et l'animation. L'animation locale est celle qui fait émerger des vocations de maîtrise d'ouvrage via l'implication des chargés de mission des procédures contractuelles, Natura2000..., le principe étant de mobiliser des moyens humains existants et disponibles. Cette animation locale permet d'identifier les sites, de démarcher les collectivités et d'assister la maîtrise d'ouvrage des actions.</p> <p><b>Région de Rhône-Alpes</b></p> <p>L'organisation de réunions pour susciter des vocations de maîtrise d'ouvrage est confié à des associations avec lesquelles l'Agence a un accord cadre (CREN, ASTERS, AVENIR et CPNS) pour la période 2009-2012. L'objectifs sont de sensibiliser les acteurs locaux à la gestion des zones humides en les incitant à prendre en charge eux-mêmes les actions de préservation, de restauration et d'entretien des zones humides.</p> <p><b>Région de Provence-Alpes-Côte-d'Azur</b></p> <p>L'Agence a également pour la région PACA un accord-cadre avec le Conservatoire des Espaces Naturels de PACA dont les deux entrées principales sont l'animation territoriale et la gestion de zones humides. Les actions d'animation pour l'émergence de maîtrise d'ouvrage se font au gré des opportunités repérées lors des réunions auxquelles participent le conservatoire, tandis que la gestion se fait sur des zones humides jusqu'alors orphelines ou dont la gestion a été déléguée par un maître d'ouvrage ne possédant pas les compétences. Cette convention fonctionne sur les départements 04, 05, 83 et</p>

	<p>84. De plus, la délégation PACA a organisé conjointement avec la DDTM 13 des réunions pour promouvoir la structuration des actions sur les zones humides orphelines et emblématiques des Bouches-du-Rhône. Le marais des Baux de Provence dont l'animation territoriale est portée par une association locale ne bénéficie pas d'assise politique : le Syndicat Mixte de Gestion du Parc Naturel Régional des Alpilles (SMGPNRA) a ainsi été démarché afin de porter la gestion (la procédure est cependant actuellement à l'arrêt).</p> <p><b>Région de Languedoc-Roussillon</b></p> <p>L'intégralité de la région est couverte par les inventaires, permettant aux syndicats de bassins versants de s'en emparer à fin de gestion. Il existe une dynamique locale forte pour l'émergence de projets mais ce constat est à nuancer au regard des études menées dans le cadre du Plan Rhône : la quasi-totalité des zones humides bénéficient ou vont bénéficier d'un maître d'ouvrage mais il arrive que certaines de ces zones humides restent orphelines de projet de restauration ou de gestion.</p>
<b>Seine Normandie</b>	<b>Pas de retour à ce jour</b>





## **Annexe 3 : Bilan des 6 agences de l'eau dans la préservation des zones humides**

### Rhin-Meuse

Depuis 2003 et la mise en œuvre du 8ème programme d'intervention de l'agence, plus de 1 700 ha de zones humides remarquables ont été préservés par maîtrise foncière, soit 5% des superficies considérées comme remarquables. Ses actions sont ciblées sur des zones prioritaires notamment celles qui sont menacées. Il s'agit essentiellement de secteurs de mobilité de certains cours d'eau du bassin : Meuse, Meurthe, Doller, etc. Des efforts restent à mener pour préserver des prairies humides des rieds alsaciens et les secteurs alluviaux de la Meuse, de la Sarre, de la Nied, au vu des menaces qui pèsent sur eux et de leur intérêt fonctionnel essentiel.

Le taux d'aide de 80% est maintenu au 10ème programme. L'agence Rhin-Meuse oriente ses actions vers la gestion des inondations en mariant la protection des biens et des personnes et la protection des milieux aquatiques.

### **Extrait de la commission des milieux naturels (COMINA) de novembre**

#### **2011 :**

Il est donc proposé de réserver l'intervention directe de l'Agence de l'Eau Rhin-Meuse (maîtrise foncière en propre) :

1. aux zones humides prioritaires définies dans le SDAGE, en privilégiant celles qui jouent un rôle important dans le cycle de l'eau (régulation des débits, autoépuration...), c'est-à-dire les grands ensembles de prairies alluviales ;
2. aux situations où aucun « portage » (collectivités, associations...) n'est accepté localement, et après accord avec les collectivités concernées (communes, Conseils généraux et Conseils régionaux).

### Adour Garonne

Les maîtres d'ouvrage du bassin mobilisent de plus en plus les outils fonciers pour atteindre leurs objectifs, c'est ainsi que, au cours du 9ème programme, les aides de l'Agence ont permis l'acquisition de 2730 ha le long de l'estuaire de la Gironde. L'agence estime que 500 ha supplémentaires seront acquis fin 2013 suite à un appel à projets « acquérir les zones humides ». Cette initiative a permis de toucher de nouveaux maîtres d'ouvrage, en particulier les grandes agglomérations du bassin (Toulouse, Pau, Bayonne).

L'objectif de l'Agence retenu en 2009 au titre du 9ème programme d'acquérir 1471 ha n'a pas été totalement réalisé, le résultat s'établissant à 1264 ha soit 86% de l'objectif.

L'Agence estime que la maîtrise foncière reste un outil d'intervention satisfaisant pour des espaces ne présentant plus d'intérêt économique, par recul de l'élevage extensif. C'est aussi le cas des champs d'expansion des crues fréquentes ou des marais tourbeux actuellement cultivés, mais dont les conditions agronomiques se dégradent (minéralisation de la tourbe). Selon l'Agence, la valeur des terrains humides se situent dans une fourchette de 700 à 30 000€/ha. En secteurs périurbains, les prix sont parfois

très élevés sans réelle justification (espaces inondables de la Garonne toulousaine) ce qui entrave les initiatives locales des collectivités concernés.

### Rhône-Méditerranée-Corse

Le financement de l'agence, représentant 24,8 M€, a porté sur 118 opérations d'acquisition depuis le début du 9ème programme. La surface totale s'élève à 11 232 hectares acquis par le Conservatoire de l'Espace littoral et des Rivages Lacustres. Il est à noter que la plus grosse opération a porté sur les domaines des Salins du Midi en Camargue en 2007 et 2009 pour 7 300 ha. Le Conservatoire a été financé à hauteur de 23%, tandis que les autres acquéreurs l'ont été à 37%. Le prix moyen de l'hectare se monte à un peu plus de 10 000€.

Au titre du 10ème programme, les taux d'aide s'élèvent jusqu'à 80% pour l'acquisition. Selon l'agence<sup>91</sup>, l'achat foncier n'est pas la solution unique pour garantir la maîtrise foncière: les baux, contrats et les conventions sont des solutions à explorer avec des réflexions sur la gestion pérenne des terrains.

### Artois-Picardie

L'agence intervient pour préserver les zones humides par le biais de travaux de restauration et d'acquisitions. Dans ce cas, la participation financière revêt la forme d'une subvention au taux maximal de 50% du montant HT ou TTC de l'opération dans la limite d'un coût plafond de 15 000€/ha fixé pour maîtriser les dépenses, sachant que le prix de certaines propriétés peut dépasser 100 000€/ha en incluant le bâti. Au titre du 9ème programme, ces interventions ont permis l'acquisition de près de 790 ha ( de l'ordre de 100 ha acquis par an) ce qui correspond à l'objectif annuel du 9ème programme, objectif modeste puisque la superficie identifiée dans le SDAGE est évaluée à 62 000 ha.

Depuis une délibération du 15 octobre 2010, l'agence peut procéder à l'acquisition directe, de zones humides situées prioritairement dans les zones à dominante humide du SDAGE et les zones prioritaires pour l'alimentation en eau potable du 9ème programme.

Hors les zones humides remarquables qui font l'objet de politiques portées par le Conservatoire, les départements, les PNR et les conservatoires d'espaces naturels, les opérations de préservation sont peu nombreuses et très localisées. C'est la raison pour laquelle, l'agence souhaite maintenir les achats fonciers et les opérations contractuelles sur ces milieux. L'agence compte s'appuyer sur une convention élaborée avec la SAFER Flandres-Artois pour l'aider dans sa démarche foncière.

Parmi les questionnements soulevés par l'agence figure l'éventuelle fixation des contreparties au financement public d'opérations sur le domaine privé ou public lorsque ce domaine dégage des revenus significatifs (location de chasse ou de pêche par exemple) ou bien la garantie de pérennisation de la vocation d'espace naturel sans limitation de durée. Faut-il aller au delà d'une zonation adaptée au PLU, ou inscrire une clause de non constructibilité dans l'acte de vente. Faut-il mobiliser d'autres outils, par exemple réglementaires ?

L'agence s'interroge également sur le maintien ou la réévaluation des coûts plafonds pour l'acquisition foncière : faut-il les différencier selon les territoires et faut-il tenir

---

<sup>91</sup> Commission du milieu naturel aquatique du 10 novembre 2011

compte de l'existence de fonds publics dédiés aux opérations (ex TDENS des départements) ?

### Seine-Normandie

Au sein d'une ligne budgétaire « protéger et restaurer les milieux aquatiques et humides »(224M€) les opérations « zones humides » représentent environ 20% du financement. Au titre du 9ème programme qui s'achevait en 2012, près de 32 000 ha de zones humides ont fait l'objet d'un financement et 1 465 ha ont été acquis grâce à l'intervention de l'agence qui plafonne ses aides à 80% (les 20% restant doivent être apportés par la structure assurant la maîtrise foncière (collectivités, conservatoire du littoral ou CREN). La politique d'acquisition s'appuie sur des opérateurs locaux partenaires de l'agence depuis le 8ème programme et une veille foncière reposant sur 6 agents situés en dehors du siège.

Au titre du 10ème programme,(2013-2018), la ligne budgétaire correspondant aux rivières et zones humides est augmentée (297,4M€)ce qui permettra de poursuivre les actions engagées. Celles-ci nécessitent la sensibilisation des maîtres d'ouvrage et une communication améliorée.

L'agence souligne que les objectifs du Grenelle (acquisitions de 300ha/an) n'ont pas été tenus sauf en 2009 et 2012. Plusieurs raisons à cela<sup>92</sup> :

- « les agriculteurs ne souhaitent pas vendre leur terrain en général.  
L'ancrage de la notion de "propriété privée" dans l'espace rural est très fort par rapport au principe du "bien commun",
- *les opportunités d'achat varient beaucoup d'une année à l'autre et peu de ventes sont proposées, malgré des plans de financement intéressants,*
- le Conservatoire du littoral, malgré les modalités financières très favorables proposées par l'AESN, ne peut suivre du fait des acquisitions importantes réalisées sur les Salins du Midi en 2009,
- *le déplafonnement n'est pas toujours appliqué, au vu des autres financements.*
- Un manque de prise de conscience sur l'importance fonctionnelle et de la valeur environnementale, patrimoniale, des zones humides et des services économiques rendus à la collectivité.
- Peu d'application sur le bassin de la réglementation sur la préemption environnementale.

---

<sup>92</sup> Note de l'agence à la mission du CGEDD du 3/12/2012

- Un déficit sur le volet des connaissances "dynamiques" et de suivi de la destruction des zones humides. En effet, des territoires humides disparaissent encore malgré les mesures compensatoires et les mesures d'atténuation des pressions anthropiques.

### Loire-Bretagne

Les premières actions en matière d'acquisition de l'agence se sont mises en place dès le 9ème programme avec des aides à l'acquisition qui ont démarré en 2009 (180 ha). Suite au Grenelle, le comité de bassin de Loire-Bretagne a délibéré en décembre 2010 pour adopter une stratégie se traduisant, notamment, par un partenariat avec la fédération des CREN de façon à acquérir 2 600 ha dans le bassin en 2015 de même qu'avec la SAFER et les chambres d'agriculture.

Le renforcement de l'animation foncière a permis de dynamiser cette politique et, à ce jour, 1 962 ha sur 89 sites ont été acquis avec l'aide de l'agence. Les taux de subvention pratiqués par l'agence s'étagent entre 50% (inventaires, restauration, animation et veille foncière) et 70% pour les études foncières et l'acquisition (100% pour les avances remboursables aux SAFER). L'agence a mis en place une « convention de gestion durable » dans le cadre des objectifs d'acquisition prévus par le Grenelle de l'environnement. Elle est exigée pour garantir la restauration et/ou l'entretien des parcelles acquises par un conventionnement de 5 ans.

## Annexe 4 : La Trame verte et bleue (TVB)

Cf. l'art. L. 371-1 du code de l'environnement

I-« La trame verte et la trame bleue ont pour objectif d'enrayer la perte de biodiversité en participant à la préservation, à la gestion et à la remise en bon état des milieux nécessaires aux continuités écologiques, tout en prenant en compte les activités humaines, et notamment agricoles, en milieu rural.

A cette fin, ces trames contribuent à :

1° Diminuer la fragmentation et la vulnérabilité des habitats naturels et habitats d'espèces et prendre en compte leur déplacement dans le contexte du changement climatique ;

2° Identifier, préserver et relier les espaces importants pour la préservation de la biodiversité par des corridors écologiques ;

3° Mettre en œuvre les objectifs visés au IV de [l'article L. 212-1](#) et préserver les zones humides visées aux 2° et 3° du III du présent article ;

4° Prendre en compte la biologie des espèces sauvages ;

5° Faciliter les échanges génétiques nécessaires à la survie des espèces de la faune et de la flore sauvages ;

6° Améliorer la qualité et la diversité des paysages.

II. — La trame verte comprend :

1° Tout ou partie des espaces protégés au titre du présent livre et du titre Ier du livre IV ainsi que les espaces naturels importants pour la préservation de la biodiversité ;

2° Les corridors écologiques constitués des espaces naturels ou semi-naturels ainsi que des formations végétales linéaires ou ponctuelles, permettant de relier les espaces mentionnés au 1° ;

3° Les surfaces mentionnées au I de [l'article L. 211-14](#).

III. — La trame bleue comprend :

1° Les cours d'eau, parties de cours d'eau ou canaux figurant sur les listes établies en application de [l'article L. 214-17](#) ;

2° Tout ou partie des zones humides dont la préservation ou la remise en bon état contribue à la réalisation des objectifs visés au IV de l'article L. 212-1, et notamment les zones humides mentionnées à l'article L. 211-3 ;

3° Les cours d'eau, parties de cours d'eau, canaux et zones humides importants pour la

préservation de la biodiversité et non visés aux 1° ou 2° du présent III.

IV. — Les espaces naturels, les corridors écologiques, ainsi que les cours d'eau, parties de cours d'eau, canaux ou zones humides mentionnés respectivement aux 1° et 2° du II et aux 2° et 3° du III du présent article sont identifiés lors de l'élaboration des schémas mentionnés à [l'article L. 371-3 \[les SRCE\]](#).

V. — La trame verte et la trame bleue sont notamment mises en œuvre au moyen d'outils d'aménagement visés aux [articles L. 371-2 et L. 371-3](#) ».

## **Annexe 5 : Propositions de suppression de textes défavorables aux zones humides**

**Olivier Cizel (SNPN), juin 2012**

Dans le cadre du plan d'action 2010-2013 sur les zones humides, il a été acté d'émettre des propositions visant à supprimer ou à modifier des dispositions défavorables aux zones humides. Ce document vise à répondre en partie à cet objectif en proposant la suppression de quatre séries de dispositions obsolètes.

Pour chaque proposition, figure, d'une part, la citation du texte ayant des effets négatifs sur les zones humides ainsi qu'un résumé et ses effets, d'autre part, une proposition de correction ou de suppression, précédée d'une note explicative.

### 1- La suppression des mares insalubres

#### a) Présentation du texte

Code général des collectivités territoriales, art. L. 2213-30. Le maire doit ordonner les mesures nécessaires pour assurer l'assainissement et, s'il y a lieu, après avis du conseil municipal, la suppression des mares communales placées dans l'intérieur des villages ou dans le voisinage des habitations, toutes les fois que ces mares compromettent la salubrité publique.

A défaut du maire, le représentant de l'État dans le département peut, sur l'avis du conseil d'hygiène et après enquête de commodo et incommodo, décider la suppression immédiate de ces mares, ou prescrire aux frais de la commune les travaux reconnus utiles.

CGCT, art. L. 2213-31. Le maire prescrit aux propriétaires de mares ou de fossés à eau stagnante établis dans le voisinage des habitations d'avoir soit à les supprimer, soit à exécuter les travaux, ou à prendre les mesures nécessaires pour faire cesser toutes causes d'insalubrité.

En cas de refus ou de négligence, le maire dénonce au représentant de l'État dans le département l'état d'insalubrité constatée.

Le représentant de l'État dans le département, après avis du conseil d'hygiène et du service hydraulique, peut ordonner la suppression de la mare dangereuse ou prescrire que les travaux reconnus nécessaires seront exécutés d'office aux frais du propriétaire, après mise en demeure préalable.

CGCT, Art. L. 2321-2. Les dépenses obligatoires comprennent notamment : (...)

17° Les dépenses liées à la police de la salubrité visées à l'article L. 2213-30. 2

Résumé : issues d'une loi du 1898 sur la police rurale, ces dispositions permettent au maire, à défaut au préfet, d'ordonner la suppression des mares communales ou des mares privées. Ces dépenses sont obligatoires pour la commune, s'agissant des mares communales. Ces dispositions ont été codifiées à droit constant dans le Code général des collectivités territoriales en 1996.

Effets : ces dispositions sont devenues clairement obsolètes : en pratique, ce texte n'est plus utilisé, compte tenu de la disparition des causes d'insalubrité des mares. De plus, ces textes sont incompatibles avec le code de l'environnement qui proclame que la protection des zones humides est d'intérêt général. Enfin, quand bien même le maire souhaiterait supprimer une mare pour des raisons de salubrité publique, il pourrait toujours le faire dans le cadre de sa police générale (CGCT, art. L. 2212-1 et s.) à la condition toutefois de justifier d'une urgence. Le règlement sanitaire départemental (Circ. 9 août 1978, art. R. 92 portant Règl. san. dép. : JO, 13 sept.) permet également au maire de soumettre à autorisation la création de mare ou d'imposer leur entretien pour des motifs d'insalubrité.

#### b) Proposition de suppression

Objet : la proposition vise à supprimer, d'une part, le pouvoir de police spécial des maires et des préfets aux fins de suppression des mares et étangs insalubres et, d'autre part, le caractère obligatoire de ces dépenses par la commune.

Libellé de la suppression proposée : Les articles L. 2213-30, L. 2213-31 et L. 2321-2 sont abrogés.

### 2. - La surveillance de l'état de salubrité des cours d'eau et plans d'eau

#### a) Présentation du texte

Code général des collectivités territoriales, art. L. 2213-29. Le maire surveille, au point de vue de la salubrité, l'état des ruisseaux, rivières, étangs, mares ou amas d'eau.

Résumé : également issue de la loi sur la police rurale de 1898, cette disposition donne un pouvoir de surveillance au maire des cours d'eau et plans d'eau du point de vue de leur salubrité. Cette disposition a été codifiée à droit constant en 1996.

Effets : ces dispositions sont devenues obsolètes. La surveillance de la qualité des cours d'eau relève des préfets dans le cadre de la mise en oeuvre de l'état des lieux et du programme de surveillance des eaux par le SDAGE, précisé au plan local par le SAGE. La police de l'eau permet indirectement une surveillance, dans la mesure où le pétitionnaire doit également respecter certaines prescriptions en la matière, liées à son autorisation ou sa déclaration sous le contrôle du préfet. 3

#### b) Proposition de suppression

Objet : la proposition vise à supprimer l'obligation de surveillance de l'état de salubrité des milieux aquatiques du maire, dont le contenu a été repris par d'autres textes.

Libellé de la suppression proposée : L'article L. 2213-29 du CGCT est supprimé.

### 3. - La réalisation de travaux d'assèchement des marais

#### a) Présentation du texte

#### Sous-section 2 : Travaux de dessèchement des marais

Code Rural, Art. R. 151-30. Au plan général du marais mentionné au deuxième alinéa de l'article L. 151-17 sont joints tous les profils et nivellements nécessaires ; ils sont, le plus possible, exprimés sur le plan par des cotes particulières.



Article R. 151-31. Les syndics prévus à l'article L. 151-18 réunis nomment et présentent un expert au préfet ; les concessionnaires en présentent un autre ; le préfet nomme un tiers expert.

Article R. 151-32. Les terrains des marais sont divisés, d'après les divers degrés d'inondation, en plusieurs classes, dont le nombre n'excède pas dix et ne peut être au-dessous de cinq. Lorsque la valeur des différentes parties du marais éprouve d'autres variations que celles provenant des divers degrés de submersion, et dans ce cas seulement, les classes sont formées sans égard à ces divers degrés, et toujours de manière à ce que toutes les terres de même valeur présumée soient dans la même classe.

Article R. 151-33. Le périmètre des diverses classes est tracé sur le plan cadastral qui a servi de base à l'entreprise.

Ce tracé est fait par les ingénieurs et les experts réunis.

Le plan est soumis à l'approbation du préfet ; il reste déposé à la préfecture pendant un mois ; les parties intéressées sont invitées, par affiches, à prendre connaissance du plan et à fournir leurs observations.

Article R. 151-34. Le préfet, après avoir reçu ces observations, celles en réponse des entrepreneurs du dessèchement et celles des ingénieurs et des experts, peut ordonner les vérifications qu'il juge convenables.

Dans le cas où, après vérification, les parties intéressées persistent dans leurs plaintes, les questions sont portées devant le tribunal administratif. Il en est de même pour les contestations mentionnées aux deuxièmes alinéas des articles L. 151-19 et L. 151-22. 4

Article R. 151-35. Lorsque les plans sont définitivement arrêtés, les deux experts nommés par les propriétaires et les entrepreneurs du dessèchement se rendent sur les lieux où ils procèdent à l'appréciation de chacune des classes composant le marais, eu égard à sa valeur réelle au moment de l'estimation considérée dans son état de marais, et sans procéder à une estimation détaillée par propriété.

Les experts procèdent en présence du tiers expert qui les départage, s'ils ne peuvent s'accorder.

Le procès-verbal d'estimation par classe est déposé pendant un mois à la préfecture. Les intéressés en sont prévenus par affiches.

Article R. 151-36. - Dès que la reconnaissance des travaux a été approuvée, les experts respectivement nommés par les propriétaires et par les entrepreneurs du dessèchement et accompagnés du tiers expert procèdent, de concert avec les ingénieurs, à une classification des fonds desséchés, suivant leur valeur nouvelle, et l'espèce de culture dont ils sont devenus susceptibles.

Cette classification est vérifiée, arrêtée, suivie d'une estimation, le tout dans les mêmes formes ci-dessus prescrites pour la classification et l'estimation des marais avant le dessèchement.

Article R. 151-37. - Dès que l'estimation des fonds desséchés a été arrêtée, les entrepreneurs du dessèchement présentent à la commission prévue à l'article L. 151-19 un rôle contenant :

1° Le nom des propriétaires ;

2° L'étendue de leur propriété ;

3° Les classes dans lesquelles elle se trouve placée, le tout relevé sur le plan cadastral ;

4° L'énonciation de la première estimation, calculée à raison de l'étendue et des classes ;

5° Le montant de la valeur nouvelle de la propriété depuis le dessèchement, réglée par la seconde estimation et le second classement ;

6° Enfin, la différence entre les deux estimations.

S'il reste dans le marais des portions qui n'ont pu être desséchées, elles ne donnent lieu à aucune prétention de la part des entrepreneurs de dessèchement.

Article R. 151-38. - Le capital de la rente prévue au deuxième alinéa de l'article L. 151-24 est toujours remboursable, même par fraction d'au moins un dixième et moyennant vingt-cinq capitaux.

Résumé : Ces dispositions sont issues d'une loi de 1807 sur le dessèchement des marais. Elles ont pour objet d'organiser les modalités de réalisation des travaux d'assèchement des marais par des propriétaires privés. Elles ont été codifiées dans le code rural en 1992.

Effets : Les dispositions législatives sur les travaux d'assèchement des marais ont été abrogées par la loi Bachelot du 30 juillet 2003, mais pas les dispositions réglementaires correspondantes. Privées de base légale, ces dernières ne sont donc plus applicables. De plus, elles rentrent en conflit avec celles préservant les zones humides, notamment l'article L. 211-1-1 qui proclame que la préservation des zones humides est d'intérêt général. 5

b) Proposition de suppression

Objet : la proposition vise à supprimer du code rural les dispositions réglementaires sur les travaux d'assèchement des marais.

Libellé de la suppression proposée : La sous-section 2 et les articles R. 151-30 à R. 151-38 du code rural sont abrogés.

4.- La servitude d'écoulement des eaux drainées

a) Présentation du texte

Section 7 : Servitude d'écoulement

Code Rural., art. L. 152-20. - Tout propriétaire qui veut assainir son fonds par le drainage ou un autre mode d'assèchement peut, moyennant une juste et préalable

indemnité, en conduire les eaux souterrainement ou à ciel ouvert à travers les propriétés qui séparent ce fonds d'un cours d'eau ou de toute autre voie d'écoulement.

Sont exceptés de cette servitude les habitations et les cours, jardins, parcs et enclos y attenants.

Article L. 152-21. - Les propriétaires de fonds voisins ou traversés ont la faculté de se servir des travaux faits en vertu de l'article L. 152-20, pour l'écoulement des eaux et de leurs fonds.

Ils supportent dans ce cas :

1° Une part proportionnelle dans la valeur des travaux dont ils profitent ;

2° Les dépenses résultant des modifications que l'exercice de cette faculté peut rendre nécessaires ;

3° Pour l'avenir, une part contributive dans l'entretien des travaux devenus communs.

Article L. 152-22. - Les associations syndicales, pour l'assainissement des terres par le drainage et par tout autre mode d'assèchement, et l'État, pour le dessèchement de marais ou la mise en valeur de terres incultes appartenant aux communes ou sections de communes, jouissent des mêmes droits et supportent les mêmes obligations.

Article L. 152-23. Les contestations auxquelles peuvent donner lieu l'établissement et l'exercice de la servitude, la fixation du parcours des eaux, l'exécution des travaux de drainage ou d'assèchement, les indemnités et les frais d'entretien sont portées devant les tribunaux de l'ordre judiciaire qui, en prononçant, doivent concilier les intérêts de l'opération avec le respect dû à la propriété.

Résumé : cette disposition, qui a été créée par une loi de 1854, vise à faciliter l'écoulement des eaux issues de travaux de drainage ou d'un autre mode d'assèchement jusqu'au cours d'eau le plus proche en permettant la réalisation d'exutoires sur les fonds situés en aval de l'emprise des travaux moyennant indemnité des propriétaires des fonds traversés.

Effets : cette disposition est obsolète puisqu'elle fait référence à des dispositions qui ont été abrogées (compétence de l'État et des associations syndicales sous l'empire de la loi de 1865). En outre, elle est en partie redondante avec la servitude naturelle d'écoulement des eaux prévues à l'article 640 et 641 du code civil qui se traduit grosso modo par les mêmes droits et obligations, sous réserve de ne pas aggraver ces écoulements. Elle paraît enfin non compatible avec le caractère d'intérêt général de la préservation des zones humides.

b) Proposition de suppression

Objet : la proposition vise à supprimer la servitude spécifique aux travaux de drainage ou à autre mode d'assèchement : les travaux de drainage réalisés hors de la propriété du draineur ne pourront donc être entrepris que moyennant l'accord des propriétaires des fonds inférieurs. L'article 641 est modifié afin de continuer à permettre aux draineurs de faire s'écouler les eaux du drainage sur les propriétés avales.

Libellé de la suppression proposée :

La section 7 et les articles R. 152-21 à R. 151-23 du code rural sont abrogés.

L'article 641 du code civil est modifié comme suit :

Article 641. - Tout propriétaire a le droit d'user et de disposer des eaux pluviales qui tombent sur son fonds.

Si l'usage de ces eaux ou la direction qui leur est donnée aggrave la servitude naturelle d'écoulement établie par l'article 640, une indemnité est due au propriétaire du fonds inférieur.

La même disposition est applicable aux eaux de sources nées sur un fonds, ainsi qu'aux eaux issues des travaux de drainage ou d'assèchement des zones humides.

Lorsque, par des sondages ou, des travaux souterrains, des travaux de drainage ou d'assèchement des zones humides, un propriétaire fait surgir des eaux dans son fonds, les propriétaires des fonds inférieurs doivent les recevoir ; mais ils ont droit à une indemnité en cas de dommages résultant de leur écoulement.

Les maisons, cours, jardins, parcs et enclos attenants aux habitations ne peuvent être assujettis à aucune aggravation de la servitude d'écoulement dans les cas prévus par les paragraphes précédents.

Les contestations auxquelles peuvent donner lieu l'établissement et l'exercice des servitudes prévues par ces paragraphes et le règlement, s'il y a lieu, des indemnités dues aux propriétaires des fonds inférieurs sont portées, en premier ressort, devant le juge du tribunal d'instance du canton qui, en prononçant, doit concilier les intérêts de l'agriculture et de l'industrie avec le respect dû à la propriété.

S'il y a lieu à expertise, il peut n'être nommé qu'un seul expert. 7

## **Annexe 6 : Liste des personnes rencontrées**

### **Ministère de l'écologie et du développement durable**

<b><i>Nom</i></b>	<b><i>Prénom</i></b>	<b><i>Organisme</i></b>	<b><i>Fonction</i></b>
RENNE	Marie	Cabinet de la ministre de l'écologie	Conseillère eau, chasse, pêche
LELIÈVRE	Maud	Cabinet de la ministre de l'écologie	Conseillère biodiversité
RUIZ	José	Direction de l'eau et de la biodiversité	Sous-directeur
PETITGUYOT	Thomas	Direction de l'eau et de la biodiversité	Chef de bureau milieux aquatiques
THIRY	Emmanuel	Direction de l'eau et de la biodiversité	Chargé de mission zones humides
THIBAULT	Jean-Pierre	DREAL Aquitaine	Directeur adjoint
BADRÉ	Michel	Autorité environnementale	Président
POITEVIN	Florrent	Commissariat général au développement durable	Chef de bureau
CURRI-LEMAITRE	Ellen	Commissariat général au développement durable	Chef de bureau
PHELEP	Michèle	Commissariat général au développement durable	Chargée de mission
DEVEAU	Jérémy	Commissariat général au développement durable	Chargé de mission
FEUILLET	Christian	Commissariat général au développement durable	Chef de bureau

### **Ministère de l'agriculture**

<b><i>Nom</i></b>	<b><i>Prénom</i></b>	<b><i>Organisme</i></b>	<b><i>Fonction</i></b>
VIBERT	Marie-Agnès	Direction générale des politiques agricole, agroalimentaire et des territoires	Sous-directrice
JUMEL	Roger	Direction générale des politiques agricole, agroalimentaire et des territoires	Chargé de mission
BLANC	Christophe	Direction générale des politiques agricole, agroalimentaire et des territoires	Sous-directeur
VANDERERVEN	Rik	Direction générale des politiques agricole, agroalimentaire et des territoires	Chef de bureau
PERCHERON	Laurent	Direction générale des politiques agricole, agroalimentaire et des territoires	Chargé de mission

## Région Poitou-Charentes

<i>Nom</i>	<i>Prénom</i>	<i>Organisme</i>	<i>Fonction</i>
DASSONVILLE	Yves	Préfecture de région	Préfet de région
MITTEAULT	François	Établissement public du marais poitevin	Directeur de l'établissement
SOISMIER	Christian	Établissement public du marais poitevin	Directeur-adjoint
MANSONS	Jérôme	Établissement public du marais poitevin	Chargé de mission
KERNEIS	Éric	Institut national de la recherche agronomique Saint-Laurent de la Prée	Directeur de recherches
PELLERIN	François-Marie	Vendée Nature Environnement	
LE QUELLEC	Yves	Vendée Nature Environnement	Président
BARZERGUE	Marie-Françoise	DREAL Poitou-Charentes	Directrice adjointe

## Marais de Rochefort

<i>Nom</i>	<i>Prénom</i>	<i>Organisme</i>	<i>Fonction</i>
GILARDEAU	Jean-Marie	Université de Poitiers	Professeur de droit rural et exploitant agricole
BAZIN	Patrick	Conservatoire du littoral	Chef du département de la gestion patrimoniale
LALOUE	Jean-Michel	Conservatoire du littoral	Chargé de mission
ALLENOUE	Olivier	Conservatoire régional des espaces naturels (CREN) de Poitiers	
POUZIN	Laurent	Communauté de communes de Marennes	
DUPEYRON	Thomas	Nature-environnement 17	
MARTIN	Alain	ACA Saint Jean D'angles	Président
LOCQUET	Philippe		Agriculteur-éleveur
GIRAUT	Bernard	Saint Aignan	Éleveur
CHALE	Claude	Collectif de défense du marais de Rochefort	

## Autres personnes rencontrées

<i>Nom</i>	<i>Prénom</i>	<i>Organisme</i>	<i>Fonction</i>
BEVILLARD	Jean-Claude	France Nature Environnement (FNE)	Secrétaire national « agriculture »
ZAKINE	Carole	Association SAF- agriculteurs de France	Responsable du pôle réflexion
MENARD	Joseph	Assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA)	Vice-Président
HANNACHI	Yousni	Assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA)	Chargée de mission
FERRY	Pascal	Fédération nationale des syndicats	Vice-Président

<b>Nom</b>	<b>Prénom</b>	<b>Organisme</b>	<b>Fonction</b>
		d'exploitants agricoles	
BESCOND	Aurore	Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles	Chargée de mission
CHAPON	Capucine	Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles	Chargée de mission
MIROIR	Jérémy	Société national du gibier d'eau (SNGE)	Administrateur
GAUER	Bernard	Société national du gibier d'eau (SNGE)	Délégué départemental
METAIS	Michel	Ligue de protection des oiseaux (LPO)	Directeur général
JALBERT	Jean	Fondation Tour du Valat	Directeur général
BIGNON	Jérôme	Association Ramsar France	Président





## Annexe 7 : Glossaire des sigles et acronymes

<i>Acronyme</i>	<i>Signification</i>
AERM et C	Agence de l'eau Rhône Méditerranée et Corse
AFB	Agence française de la biodiversité
ASA	Association syndicale autorisée
CETE	Centre d'étude technique de l'équipement
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CU	Code de l'urbanisme
DEB	Direction de l'eau et de la biodiversité
ENS	Espace naturel sensible
EPCI	Établissement public de coopération intercommunal
EPTB	Établissement public territorial de bassin
FEDER	Fonds européen de développement régional
GNZH	Groupe national des zones humides
ICHN	Indemnité compensatoire de handicap naturel
INRA	Institut national de la recherche agronomique
MAE	Mesures agro-environnementales
MNHM	Muséum naturel d'histoire naturelle
OCDE	Organisation pour la coopération et le développement économique
ONEMA	Office national de l'eau et des milieux aquatiques
ONZH	Observatoire national des zones humides
PLU	Plan local d'urbanisation
PNRZH	Programme national de recherche des zones humides
PNZH	Plan national zones humides
SCE	Servitude conventionnelle environnementale
SCOT	Schéma de cohérence territorial
SNB	Stratégie nationale de la biodiversité
SNDD	Stratégie nationale de développement durable
SRCE	Schéma régional de cohérence écologique
TA	Taxe d'aménagement
TDCAUE	Taxe départementale des conseils d'architecture, d'urbanisme et d'environnement
TDENS	Taxe départemental des espaces naturels sensibles

<b>Acronyme</b>	<b>Signification</b>
TFPNB	Taxe foncière sur les propriétés non bâties
TLE	Taxe locale d'équipement
TVB	Trame verte et bleue
ZH	Zones humides
ZHIEP	Zones humides d'intérêt environnemental prioritaire
ZHIM	Zone humide d'intérêt majeur
ZSGE	Zone stratégique pour la gestion de l'eau



**Ministère de l'Écologie,  
du Développement durable  
et de l'Énergie**

**Conseil général de  
l'Environnement  
et du Développement durable**

7<sup>e</sup> section – secrétariat général

bureau Rapports et  
Documentation

Tour Pascal B - 92055 La  
Défense cedex  
Tél. (33) 01 40 81 68 73

