

AScA
Applications des Sciences de l'Action
S.A.R.L.

Commissariat au Plan
Instance d'Evaluation des
Politiques Publiques
en matière de Zones Humides

**EVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES
EN MATIERE DE ZONES HUMIDES**

**Rapport de l'étude de deuxième phase
Recouplement avec la première phase**

A.Cattan, L.Mermet

Avril 1994

TABLE DES MATIERES

Présentation générale du document	2
Rapport de deuxième phase	
Introduction.....	4
Première partie :	
L'analyse par les opérateurs de leurs propres actions sur les zones humides.....	10
I. La Prise en compte des zones humides au sein des différentes administrations	10
II. Diagnostic des opérateurs sur la prise en compte des zones humides dans leur propre service.....	30
III. Vision prospective des acteurs : une prise en compte croissante des zones humides dans leurs services.	34
IV. Propositions par service	35
Deuxième partie :	
L'ensemble de la politique des zones humides analyse par les opérateurs	38
I. Identification du problème des zones humides.....	39
II. Diagnostic général	46
III. Prospective générale : Des points de vue contrastés.....	51
IV. Propositions des acteurs	53
Conclusion.....	59
Recoupement entre la première et la deuxième phase	
Introduction.....	61
I. La manière de poser le problème des zones humides.....	62
II. Diagnostic : prise en compte des zones humides,.....	66
III. Les propositions d'action	69
IV. Prospective	74
Conclusion :.....	78
Annexes	79

PRESENTATION GENERALE DU DOCUMENT

Le présent document est le rapport de l'étude menée par AScA pour contribuer à la deuxième phase du travail de l'Instance d'Evaluation des Politiques Publiques en matière de Zones humides.

L'étude de première phase avait consisté principalement en un recueil systématique de données et d'évaluations à dire d'expert. Elle avait permis de dresser un tableau d'ensemble de l'état écologique des zones humides françaises, de son évolution, et des principales politiques publiques qui influent sur elle. Il s'en dégage une première approche d'évaluation, que l'on peut qualifier d'externe, et centrée principalement sur le résultat environnemental de ces politiques. Ses résultats sont présentés dans un rapport séparé (juillet 93), et résumés dans une note de synthèse spécifique.

L'étude effectuée pour la deuxième phase vise principalement à recueillir les analyses, les évaluations, les propositions des opérateurs des politiques publiques eux-même. Elle complète donc l'étude de première phase sous trois angles :

- en donnant une description et une analyse des moyens mis en oeuvre par les opérateurs pour faire fonctionner les politiques ayant trait aux zones humides,
- en contribuant à une évaluation des politiques publiques en matière de zones humides par les opérateurs eux-même (évaluation que l'on peut qualifier d'interne),
- en fournissant le matériau et les analyse d'une évaluation externe sur les actions et sur les positions des opérateurs.

Le rapport de cette étude de deuxième phase constitue le premier volet (le plus important en volume) du présent document. Il doit permettre d'alimenter en données et en analyses la deuxième phase de la réflexion de l'Instance.

Les résultats de cette deuxième phase ont ensuite été croisés avec ceux de la première. Le deuxième volet du document est consacré à cet exercice. Portant notamment sur la prospective et les propositions, il constitue un matériau que l'Instance pourra utiliser dans la troisième phase de sa réflexion, débouchant sur les conclusions de l'évaluation, et sur ses propositions.

RAPPORT DE L'ETUDE DE DEUXIEME PHASE

INTRODUCTION

Les objectifs de l'étude

Si l'on peut parler de politique publique des zones humides dans un sens général, c'est avant tout pour désigner une ensemble vaste et complexe d'actions diverses, qui tendent à la prise en compte des zones humides dans toutes sortes d'actions publiques. L'étude de première phase a permis, sur la base systématique de l'inventaire représentatif, de cerner les politiques publiques qui ont la portée la plus significative sur les zones humides, et d'identifier leurs opérateurs.

Il paraît indispensable, pour évaluer les politiques publiques en matière de zones humides, de prendre en compte les perceptions, les analyses, les positions et les propositions de ces multiples opérateurs. C'est l'objet central de cette étude de deuxième phase.

Elle a consisté avant tout à mener des entretiens approfondis avec à peu près tous les types d'opérateurs de politiques publiques concernés par les zones humides (voir la présentation méthodologique ci-dessous).

A partir de ces entretiens, le rapport qui suit s'attache :

- à restituer les constats, les idées et les positions exprimées par les acteurs lors des entretiens,
- à en proposer une première analyse par l'équipe d'étude, qui puisse éventuellement contribuer à la réflexion de l'Instance sur les enseignements des entretiens.

Les apports de ce travail devraient aider l'Instance :

- à analyser et évaluer les actions menées par les opérateurs en matière de zones humides,
- à intégrer dans leur évaluation les analyses et les jugements des acteurs,
- à prendre en compte dans ses propositions les suggestions émises par les acteurs, et aussi certains éléments des positions qu'ils ont exprimées, et qui permettent de se faire une idée de la façon dont telle ou telle action proposée pourrait être accueillie par les opérateurs.

La méthodologie

Les entretiens ont été approfondis, et de type semi-directif. L'équipe d'étude en a conduit environ 65 en tout, dont une quarantaine au niveau national, et à peu près 25 au niveau départemental et régional (en région Pays de Loire, et dans le département de la Savoie).

Le guide d'entretien a été conçu sur des bases inspirées de l'"Audit Patrimonial". Il s'organise autour de quatre entrées :

- Identification (comment les acteurs identifient-ils le problème des zones humides),
- Diagnostic (quelle est leur analyse de ce problème),
- Perspectives (comment voient-ils l'évolution du problème),
- Propositions d'action (quelles sont les actions qu'ils proposent de mettre en place).

Le principe est celui d'une enquête dans laquelle les acteurs sont mis en situation de co-expertise, et qui vise à dégager les lignes d'analyse sur lesquelles les acteurs convergent, et celles sur lesquelles leurs positions divergent.

Du fait de ces objectifs multiples de l'enquête, on a distingué plusieurs phases dans l'entretien. En particulier, celui-ci a abordé successivement deux registres distincts :

- d'une part, celui des actions de prise en compte des zones humides propres à chaque service (après un recueil d'informations factuelles sur les actions -type d'action, importance, date, moyens humains, organisationnels et financiers- les questions ont porté sur les objectifs de ces actions, le diagnostic que chaque opérateur porte sur les actions de son propre service, les perspective d'évolution de ces actions et les propositions pour améliorer cette action);
- d'autre part, celui de l'ensemble de la politique des zones humides (quelle est la perceptions les acteurs ont-ils du problème des zones humides en général et de la politique qui s'y rattache, quels sont leur diagnostic d'ensemble et leurs propositions générales); enfin pour aller aussi loin que possible, nous avons présenté à chacun des interlocuteurs les principaux résultats de la phase I afin de recueillir leurs réactions.

Dans le choix des interlocuteurs, un arbitrage s'est avéré nécessaire entre l'intérêt de rencontrer des personnes très diverses, et celui de rencontrer un nombre suffisant de chaque type d'intervenant. Après discussion avec l'Instance, il a été décidé de concentrer l'effort d'enquête sur les opérateurs des politiques publiques (administrations, organismes publics, élus), et de ne pas enquêter auprès des milieux associatifs ou socio-professionnels intéressés par ces politiques (à noter que la plupart d'entre eux ont déjà exprimé leurs positions en la matière dans des documents disponibles au moment de l'évaluation). Le traitement de leurs réponses sur les quatre thèmes qui viennent d'être évoqués permet donc de dégager une évaluation que l'on peut qualifier d'interne, et aussi de cerner le type de propositions auxquelles les opérateurs peuvent être réceptifs.

Une grande partie de l'enquête a porté sur les opérateurs nationaux : nous avons ainsi rencontrés une quarantaine de personnes dans les principales administrations mettant en oeuvre des politiques influençant l'état des zones humides (Environnement, Equipement, Agriculture, Tourisme, Intérieur, DATAR). Les entretiens ont été effectués auprès de diverses directions, sous-directions jusque l'échelon du bureau. Au niveau national, nous

avons également rencontré des responsables d'organismes para-publics dont l'activité est déterminante pour les zones humides.

Deux études de cas locales ont également été menées. Celles-ci nous ont permis de rencontrer des opérateurs des services extérieurs des ministères -régionaux et départementaux-, ainsi que ceux des collectivités locales tant dans les services que parmi les élus (ces derniers ont été peu disponibles pendant la période très brève de l'étude; nous n'en avons donc pas rencontrés autant que nous le souhaitions). Quelques représentants d'organismes para-publics régionaux ou départementaux ont également été rencontrés.

Il est à noter que ces entretiens à l'échelon départemental et régional n'ont pas donné lieu à des monographies systématiques. Il s'agissait plutôt d'intégrer dans l'enquête les types d'opérateurs qui agissent au niveau local, et les positions diverses qui peuvent être les leurs. Rappelons enfin que le choix des interlocuteurs et la grille d'entretien ont été arrêtés avec l'Instance d'Evaluation, au cours de deux réunions de cette dernière.

Organisation du rapport

Le présent rapport est organisé en deux parties :

La première reprend l'analyse que chaque acteur porte sur la prise en compte des zones humides dans son propre service.

La deuxième s'attache à l'analyse que chaque acteur porte sur l'ensemble de la question des zones humides.

Ce choix a été guidée par l'idée directrice suivante. Les politiques publiques en matière de zones humides constituent un assemblage complexe d'outils et d'actions réparties entre de multiples organismes et services. L'évaluation doit donc s'entreprendre à deux niveaux :

- celui de l'efficacité des actions conduites par chaque service, et la qualité des outils (réglementaires, financiers,...) dont il dispose pour ce faire,
- l'agencement d'ensemble de ces multiples actions en un tout, dont il est apparu clairement dès le départ de l'évaluation que sa cohérence était un enjeu majeur de l'évaluation.

C'est autour de ces deux niveaux d'évaluation et de propositions que l'on a choisi d'organiser le rapport de l'étude de deuxième phase. Ce choix paraît d'autant plus logique que les analyses des acteurs peuvent diverger selon que leur propre activité est en jeu, ou qu'ils sont invités à exprimer un point de vue général ayant une portée moins immédiate sur leurs intérêts.

Remarques générales

Avant de présenter l'analyse des informations collectées lors des entretiens, nous ferons quelques remarques sur le matériau recueilli lors des entretiens.

1- Dans l'ensemble et à quelques exceptions près, d'ailleurs peu nombreuses, les interlocuteurs rencontrés n'ignorent pas l'existence de zones humides, même si les connaissances et les perceptions de ces milieux naturels sont très variables d'un individu à l'autre, comme nous le verrons dans la présentation de ces perceptions. L'ensemble de l'analyse présentée s'appuie donc sur ce constat.

2- *En ce qui concerne les actions propres à leur service ou organisme*, la partie "identification de la prise en compte et des actions menées" est plus alimentée que les parties "diagnostic", "prospective" ou "propositions". En ce qui concerne l'ensemble de la question des zones humides et de la (ou des) politique (s) qui s'y rattache (nt), l'équilibre entre parties est différent. La partie Identification concerne surtout leur perception des zones humides et peu l'identification du problème, leur diagnostic est un ensemble assez large de considérations sur les causes de dysfonctionnement; ils ont par contre des avis sur les évolutions possibles et la partie propositions générales se révèle riche.

On peut d'ores et déjà avancer un certain nombre d'hypothèses explicatives de ces constats à partir de notre expérience de l'audit patrimonial, de son application dans le cas d'une évaluation de politique publique et enfin du fait qu'il porte sur le thème des zones humides.

Dans l'enquête menée, deux considérations doivent rester à l'esprit tout au long de l'analyse et de sa lecture :

- les personnes rencontrées sont toutes peu ou prou des "opérateurs" de la politique des zones humides,
- le cadre dans lequel on vient les interviewer, à savoir une évaluation de politique n'est pas neutre et n'a pas été "gommé" dans la conduite de l'entretien.

La première considération renforce la mise en avant, par les interlocuteurs, des actions de prise en compte des zones humides dans leur service. En effet, étant chargés de mettre en oeuvre ces actions, ils ont en général beaucoup à en dire. Du fait de la deuxième, ils se sentent plus ou moins en position "d'évalués". Ils ont donc tendance, pour cette raison encore, à amplifier ce qui est du domaine de leur action de prise en compte des zones humides. S'intéresser aux objectifs (explicites ou non) des services en matières de zones humides, est particulièrement pertinent pour recadrer l'esprit dans

lequel sont conçues et mises en oeuvre les actions de cette prise en compte; on a insisté sur cette partie de l'entretien.

En revanche, la partie “diagnostic” sur leurs actions est plus difficile. D’une façon générale, le recul sur sa propre action n’est pas chose aisée. En second lieu, la prise en compte des zones humides est dans un grand nombre de services relativement récente, il y a donc aussi un manque de recul “temporel”. Enfin, dans l’ensemble, un diagnostic nécessite un référentiel : or celui-ci n’existe le plus souvent pas en interne puisque les objectifs explicites et spécifiques sont rares; en externe le référentiel est également déficient, les acteurs ayant finalement une conscience assez faible des enjeux globaux sur les zones humides.

L’introduction récente de la plupart des mesures de prise en compte des zones humides - du moins dans les politiques sectorielles-, explique aussi que les parties “Evolution de leurs actions” et “propositions d’amélioration de leurs actions” soient peu alimentées.

En ce qui concerne les aspects d’ensemble de la politique zones humides, la partie “identification du problème” -son importance, comme son contenu- est une donnée cruciale de l’étude, puisqu’elle permet de faire le point sur l’évolution des perceptions et des objectifs des opérateurs, et de cadrer le champ des possibles de l’action future. L’importance de la partie “propositions” s’explique en partie par l’ignorance de certains acteurs des travaux d’analyses déjà disponibles. S’y ajoutent d’autres raisons plus structurelles que ce travail révèle et que nous discuterons dans la suite du texte. Elle révèle également un potentiel sur lequel pourront et devront se fonder les propositions et les objectifs pour une politique des zones humides.

3) Dans l’ensemble, malgré la diversité des points de vue, les informations collectées sont utilisables dans de bonnes conditions. En effet, même si la sensibilité individuelle est relativement perceptible au cours des entretiens, il y a une cohérence entre les missions des services rencontrés, et les réactions des personnes interrogées. Le nombre assez important d’entretiens, notamment au sein des principales directions d’administration centrale concernées, et la mise en perspective des informations recueillies permettent un bon niveau de recoupement. L’enquête n’a d’ailleurs pas, rappelons-le, pour but une représentativité statistique, mais de révéler, par une approche qualitative systématique, les marges de manoeuvre réalistes compte-tenu des missions des services et des personnes qui les mettent en oeuvre.

4) Nous avons rencontré peu d'élus. Ils se sont avérés peu disponibles, et les délais de réalisation de l'étude ne nous ont pas permis de retourner sur les terrains des enquêtes régionales pour reprendre contact avec ceux dont l'entretien a été annulé pour des raisons de dernière minute (dont la grippe!).

PREMIERE PARTIE

L'ANALYSE PAR LES OPERATEURS DE LEURS PROPRES ACTIONS SUR LES ZONES HUMIDES

Cette première partie du rapport porte sur une approche "service par service" des actions qui visent à prendre en compte les zones humides dans les politiques publiques. Elle aborde d'abord la description et l'analyse :

- des objectifs assignés à ces actions,
- des types d'action qui y correspondent,
- de la circulation de l'information sur les zones humides.

Sur cette base, sont ensuite présentés le diagnostic, les perspectives et les propositions émis par les opérateurs pour ce qui concerne leur propre service.

Dans la présentation des résultats de l'enquête, il ne nous a pas paru opportun de renvoyer chaque constat à tel ou tel service nommément désigné. L'objectif en effet n'est pas d'évaluer individuellement chaque service (la méthode d'enquête ne l'aurait d'ailleurs pas permis), mais d'examiner les différents types de positions prises par les services, en fonction de leur type de mission. C'est sous cet angle, plus ouvert même s'il peut parfois paraître un peu flou, que sont présentés les résultats.

I. LA PRISE EN COMPTE DES ZONES HUMIDES AU SEIN DES DIFFERENTES ADMINISTRATIONS

I.1 Les objectifs en matière de zones humides des services et organismes rencontrés sont peu explicites dans l'ensemble.

Les entretiens mettent en évidence que rares sont les services qui ont des objectifs explicites et spécifiques en matières de zones humides. Il n'existe le plus souvent ni texte ni message de service relatifs aux objectifs de cette prise en compte. Les personnes interrogées exposent donc plutôt des objectifs "à posteriori". C'est finalement l'esprit dans lequel ils mettent en oeuvre les actions sur les zones humides qui est exprimé.

On peut dresser une grille de classement en cinq grands types d'objectifs, en fonction de leur spécificité et de leur ambition croissantes.

L'assèchement s'il le faut

La conservation et le bon fonctionnement écologique des zones humides ne sont pas un objectif en soi; il s'inscrivent dans un ensemble d'objectifs relatifs à la valorisation et au développement économique. "Alors si pour tel ou tel projet il faut les assécher, eh bien on les assèche".

Cette position, dans la limite de représentativité de notre enquête, semble fréquente chez nombre d'élus. L'entretien avec un représentant d'association de maires, ainsi que les remarques d'autres opérateurs (administrations territoriales ou services des collectivités locales) le confirment.

Elle est proche des deux premiers cas de figure de la classe suivante; elle est peut-être simplement le fait d'acteurs qui peuvent afficher leur fonction le leur permettant, contrairement aux représentants de l'Etat- une distance supérieure par rapport aux réglementations, et osent s'exprimer de façon plus brutale.

Une absence d'objectifs.

En fait on retrouve dans cette catégorie d'objectifs les services qui sont en position extrême : soit l'interaction entre leur mission et les zones humides est forte, soit elle n'existe pratiquement pas ou n'est pas perçue (les deux cas existent).

1) Les zones humides ne sont prises en compte que comme des contraintes externes. Il n'y a pas du tout intégration de cette dimension au sein de tels services ou bureaux. Ce cas n'est pas très fréquent, mais il existe surtout dans des services qui ont pour mission de développer des aménagements dont la compatibilité avec le maintien des zones humides est particulièrement difficile, et qui ont sur elles un impact majeur.

Ce constat est important. Il va en effet à l'encontre du diagnostic général "ambiant" et de la vision prospective plutôt optimistes sur la convergence des positions d'acteurs.

2) Les zones humides ne sont pas perçues comme un enjeu du fait que la politique et les actions développées n'entrent pas, aux yeux des décideurs de telles politiques en interaction avec ces zones.

Si l'on se réfère aux résultats de la phase I, ces cas ne sont pas tous semblables. Pour certains, il s'agit d'une sous-estimation ou d'une ignorance des impacts que les actions promues peuvent avoir sur les zones humides.

Pour d'autres, certains processus dommageables pointés en phase I relèvent certes du domaine dans lequel ils interviennent, mais ils n'attribuent pas ces phénomènes à la mise en oeuvre directe de leur politique (à titre d'exemple, la multiplication des équipements touristiques sur le littoral n'est pas pour les agents de la Direction du tourisme, le

fruit de leur action -au contraire, ils tentent de la freiner; c'est bien un problème de maîtrise du développement urbanistique qui est de la responsabilité des services de l'Équipement).

Le cas de la gestion des zones inondables est particulier. Il rentre cependant dans cette catégorie lorsque ses responsables considèrent la gestion du risque inondation comme indépendante de celle des zones humides.

3) Pour d'autres services, l'absence d'objectifs sur les zones humides vient simplement du fait qu'ils considèrent qu'il n'est ni nécessaire, ni souhaitable de s'en fixer, ce sujet étant secondaire par rapport à leur mission. Ils ont en général une conception "par filière" de l'organisation de l'administration.

Les zones humides comme facteur externe et légitime

On distinguera trois cas de figure dans cette grande classe d'objectifs

a- Objectif de moindre impact sur les milieux naturels

C'est souvent l'objectif pour des services dont la mission est de développer des projets d'aménagement (ou d'aménager des projets de développement!) et pour lesquels le choix des sites à aménager comporte des marges de manoeuvre. On retrouve dans cette catégorie ceux qui, même s'ils ont pour mission de développer des aménagements peu compatibles avec les zones humides, ne discutent pas à priori la légitimité de cette préoccupation.

Cet objectif est parfois accompagné du principe de ne plus promouvoir d'aménagements entraînant des dégradations irréversibles. Ce principe n'est toutefois possible que pour des services relativement peu spécialisés (il est plus facile d'envisager l'arrêt des projets de drainage si la sous-direction concernée est intitulée "hydraulique agricole", ce qui laisse la place aux projets d'irrigation par exemple, ou mieux encore "aménagement rural", que si elle s'intitule "drainage et assainissement"). Il est probable que les intitulés des sous-directions et bureaux aient évolué avec la redéfinition des missions. C'est aussi le fruit de la structure d'organisation des Ministère, considérations que nous ne développerons pas ici.

b- Appliquer les réglementations.

Deux conceptions co-existent :

* Les réglementations sont seulement considérées comme des normes, des procédures à respecter.

Cette position peut à la limite rejoindre celle des services pour qui les zones humides sont une contrainte, notamment réglementaire. Toutefois, l'esprit est différent : pour les premiers la réglementation est une contrainte subie à regret -et freiner son évolution représente un enjeu-, pour les second, c'est un devoir de l'appliquer.

* Lorsque la question des zones humides est intégrée, voire internalisée, ou même "positivée", cela se traduit par une volonté explicite de faire appliquer "au mieux", d'une façon "intelligente" pour les milieux naturels, les articles de loi ou les réglementations les concernant.

D'autres types d'objectifs évoqués lors des entretiens ont un caractère plus "positivant", même s'ils paraissent éloignés, notamment pour le premier d'entre eux, de la question des zones humides.

Respect de l'environnement et objectif de valorisation des milieux naturels en général

Cet objectif traduit la position des acteurs, gestionnaires d'espaces particuliers ou chargés de l'aménagement du territoire dans un sens large, qui ont intégré une dimension écologique ou qui souhaitent la valoriser. L'objectif de respect des milieux est le plus souvent un corollaire du souhait de revitaliser ou de valoriser les espaces ruraux.

Objectifs de maintien des zones humides (conservation, restauration et création)

Ils sont le fait de l'ensemble des opérateurs dont la mission est principalement environnementale, notamment les services du Ministère de l'Environnement, les conservatoires d'espaces naturels, mais aussi des opérateurs dont les activités sont conditionnées par l'existence de zones humides (comme l'Office National de la Chasse). Pour tous, les zones humides sont une priorité affichée avec des objectifs plus ou moins clairement formulés, en termes de surface, de qualité, de diversité, de gestion.

Trois d'entre eux méritent d'être cités car - et ceux sont les seuls - ils sont formulés dans des termes relativement précis :

- la Sous-Direction des Espaces Naturels (à la Direction de la Nature et des Paysages) a pour objectif de stabiliser les surfaces de zones humides d'ici 5 ans.
- la Direction de l'Eau a des objectifs de reconquête des milieux humides fluviaux.
- les Agences de l'Eau ont, parmi les objectifs prioritaires des 6èmes programmes : "Entretien et réhabiliter les milieux aquatiques pour répondre à l'objectif inscrit dans la nouvelle loi sur l'eau de préservation des écosystèmes aquatiques et des zones humides".

Conclusions

Au total, cette analyse des objectifs des différents services, tels qu'ils sont compris par les opérateurs met en relief les points suivants.

- Les entretiens avec les opérateurs des politiques environnementales confirment qu'il y a, quelle que soit son degré d'institutionnalisation, une politique de fait des zones humides.
- La dynamique de prise de conscience qui va de la résistance à la protection via l'intégration n'est pas encore aboutie : tous les acteurs, loin s'en faut, n'en sont pas au même point.
- Il y a une corrélation assez forte entre la mission d'un service et le type d'objectif (explicite ou perçu), présentée de façon schématique dans le tableau de la page suivante. Les objectifs les plus ambitieux sont le fait des services de protection de l'environnement et des acteurs qui gèrent des activités conditionnées par l'existence et le fonctionnement de d'espaces humides (chasseurs, pêcheurs professionnels d'eau douce par exemple); parmi ceux qui n'ont pas d'objectifs, on retrouve essentiellement des services administratifs qui ont pour mission d'encadrer le développement d'activités qui nécessitent des infrastructures et des aménagements, sachant que plus la marge de manoeuvre sur le choix des sites est faible plus l'internalisation d'objectifs sur les zones humides est difficile.
- A l'intérieur de ces administrations, on retrouve les mêmes gradients. En effet, l'internalisation de la prise en compte de l'environnement a parfois donné lieu à la création de bureaux chargés de mettre en oeuvre et de gérer la législation touchant à l'interaction de la politique sectorielle et des milieux naturels (par exemple, le bureau du littoral à la Direction des Ports ou, d'une certaine manière, la Direction de l'Espace Rural et de la Forêt au sein du Ministère de l'Agriculture), ceux-ci sont alors plus sensibilisés aux enjeux des zones humides, ou du moins des milieux naturels, que l'ensemble des autres services de leur administration, et ont donc des objectifs plus explicites.
- L'existence d'un gradient dans l'ambition des objectifs, et la progression de celle-ci au fil des années, ne doit pas mener à conclure qu'une évolution soit engagée, qui conduirait automatiquement tous les services à s'aligner à terme sur les objectifs les plus ambitieux en la matière. Il existe bien des difficultés structurelles tenant aux missions de certains services, difficilement compatibles avec des objectifs de maintien durable de l'extension et de la qualité des zones humides.

**Tableau des correspondances dominantes
entre les objectifs des services en matière de zones humides
et leur mission principale**

Grand types d'objectif (ou d'état d'esprit)	Sous-types	Types de mission des opérateurs concernés
L'assèchement s'il le faut		Certains élus
0 objectif	Les zh sont une contrainte externe	services ayant une mission peu compatible avec les zones humides
	Les zh sont secondaires, il n'est donc pas nécessaire de se fixer des objectifs	
	Il n'y a pas d'enjeu	
	Les zh ne concernent pas le service (selon lui)	
Les zones humides : une contrainte externe mais légitime	Moindre impact	Services d'aménagement pour lesquels il existe des marges de manoeuvre dans le choix des sites
	Appliquer les réglementations de façon normative	Une grande partie des administrations territoriales, notamment préfetures départementales
	Appliquer les réglementations de façon enthousiaste	Services d'administrations centrales sectorielles chargés d'intégrer la prise en compte des milieux naturels
Respect de l'environnement et valorisation des milieux naturels		Services ayant une mission de gestion et d'aménagement du territoire : certains services centraux ou territoriaux de l'Agriculture et collectivités locales
Maintien des zones humides		Services ayant pour mission la protection de l'environnement

I.2 Les actions de prises en compte des zones humides dans les différents services

Nous recensons dans cette partie les actions de prise en compte des zones humides par les opérateurs des politiques sectorielles et des politiques de protection. On notera que ce recensement reste qualitatif. En fait, la question des moyens (financiers et en personnels) consacrés par les services concernés aux actions zones humides a bien été posée aux personnes rencontrées. Mais elles n'ont presque jamais pu apporter de réponse, à la fois parce que les dossiers zones humides font rarement l'objet d'un budget ou d'un poste spécifique, et à cause du faible effort consacré par chaque service (on le verra plus loin à l'évaluation de ses propres actions en la matière.

Les actions menées dépendent en grande partie des objectifs implicites

Les types d'actions engagées et leur ampleur, sont largement (mais pas seulement) déterminés par le type d'objectif du service qui les mène. Nous nous appuyons sur le classement progressif de la partie précédente pour les exposer.

Dans les services qui n'affichent pas d'objectifs

On rencontre plusieurs cas de figure en ce qui concerne les actions :

Absence d'actions de prise en compte

Dans les services où aucun enjeu n'est perçu, il n'y a pas de prise en compte des zones humides; il peut parfois être difficile de rattacher telle ou telle action, même d'information, à ce thème.

Prise en compte a minima

Pour les interlocuteurs ayant pour objectif de limiter autant que possible la prise en compte des zones humides, les divers inventaires ou classements d'espaces naturels - Zones Naturelles d'Intérêt Ecologique, Faunistique, et Floristique (ZNIEFF), Zones d'Importance Communautaire pour les Oiseaux (ZICO), Zones de Protection Spéciale (ZPS)...) sont vécus comme des contraintes¹. Une expression comme "Finalement, on est forcé de prendre en compte ce problème" traduit bien ce type de perception.

¹ Dans l'ensemble, les entretiens ont révélés de vives réactions sur les ZNIEFFS surtout (et parfois sur certains autres inventaires, moins connus) . Cet inventaire est contesté à propos de leurs auteurs, des limites des zones -souvent trop larges et donc peu spécifiques aux yeux d'un très grand nombre d'interlocuteurs-, du fait qu'ils n'ont pas fait l'objet d'enquêtes publiques -et donc que leur

Ces interlocuteurs considèrent que les aménageurs aujourd'hui ne produisent plus que des projets tenant compte du contexte général d'intérêt pour l'environnement (législation, mouvement associatif...). Il y a, selon eux, une sorte d'"autocensure" des aménageurs. Ceux-ci découragent aussi les projets qu'ils estiment "délirants", notamment du point de vue économique. Dans cette optique, la pression qu'ils subissent pour la prise en compte des zones humides n'aurait pas (ou plus) lieu d'être. Pour les autres projets, sur lesquels ils se mobilisent, la prise en compte de l'environnement se traduit par des mesures de compensation.

Prise en compte indirecte

D'une façon indirecte, les acteurs de l'administration des finances, considèrent que leur moyen d'action est l'exigence dans l'analyse économique des projets et des budgets, notamment lorsque ceux-ci ont un impact sur les milieux naturels. Selon eux, cette exigence joue en faveur de l'environnement.

Prise en compte ponctuelle

Dans le cas du service de la législation fiscale, l'action identifiée en faveur des zones humides est l'abrogation de l'exonération fiscale sur les terrains drainés. Le projet de réforme de l'ensemble de la Taxe sur le Foncier Non Bâti est associé de façon plus indirecte à la problématique des zones humides dans la mesure où les zones humides n'existent pas en tant que telle dans les catégories de classement du foncier pour la TFNB.

constitution n'a pas fait l'objet de concertation. Il y a sans doute beaucoup d'enseignements à tirer de ce constat.

Dans les services qui considèrent la prise en compte des zones humides comme une contrainte externe légitime

Les mesures d'atténuation des impacts

Elles sont généralement mises en oeuvre par des procédures intégrant dans l'élaboration du projet les milieux naturels fragiles dans l'ensemble des critères. Ce qui se traduit alors par des étapes successives :

- 1- l'évitement lorsque c'est possible
- 2- lorsque ce n'est pas possible, une conception de l'aménagement qui puisse limiter l'impact (passage de la faune, maintien de la continuité hydraulique...)
- 3- enfin des compensations sont prévues, parmi lesquelles on peut signaler la mesure de prélèvement de 1% sur le montant des projets d'infrastructure, qui sont à utiliser en dehors de leur emprise.

La procédure en matière d'Autoroutes concédées, par exemple, prévoit également aujourd'hui :

- un document officiel de "synthèse des engagements de l'Etat",
- un comité de suivi, dont le but est de s'assurer de la mise en oeuvre effective des mesures prévues,
- une obligation pour le maître d'ouvrage d'établir un bilan environnemental, trois ans après la mise en service de l'ouvrage, notamment dans un but d'évaluation de l'efficacité des mesures adoptées.

Dans ces cas de figure qui concernent essentiellement les politiques d'infrastructure, les outils sont finalement les études d'impacts, les instructions mixtes et enquêtes publiques; les acteurs mesurent la prise en compte des milieux naturels par estimation du surcoût du projet.

Cette idée de moindre impact peut être déclinée dans l'élaboration de normes plus restrictives par exemple dans le cas d'un projet d'implantation industrielle, pouvant parfois être dissuasive. La prise en compte des zones humides, sans être spécifique, résulte d'une vigilance accrue lorsque des projets concernent des milieux naturels connus pour leur sensibilité et leur valeur.

Des précisions sur la nature des compensations sont nécessaires pour mieux comprendre les actions de prise en compte des zones humides. En effet, dans le cas des milieux forestiers, les compensations se traduisent par des replantations (on peut alors discuter l'équilibre en termes de surfaces, d'essences, de valeur d'une plantation par rapport à un massif à maturité...); l'idée de maintien du bilan en superficie existe et tente de s'appliquer. En ce qui concerne les zones humides, l'enquête fait ressortir que les compensations sont rarement de ce type. Elles consistent le plus souvent en classement d'une surface d'un milieu humide voisin (cas de la compensation dans le cadre d'une autoroute en Savoie réalisée dans le lit majeur d'une rivière, pour laquelle est prévu un arrêté de

protection de biotope sur une zone mitoyenne à l'emprise; cas de l'autoroute Nantes-Niort qui prévoit une réserve naturelle sur une autre zone du Marais Poitevin, ou encore du classement d'un espace de la réserve foncière du port autonome de Nantes-St Nazaire dans le cadre du projet d'extension du Port dans la zone de Donges-Est). Dans les meilleurs des cas, le classement s'accompagne d'un projet de gestion, voire de restauration de la zone, dont le financement est assuré au titre des compensations. Dans les cas moins favorables, le classement est difficile et l'aire dont la protection était au départ prévue se trouve "grignotée" progressivement (lorsque ces classements suscitent une opposition).

En aucun cas, il n'y a d'objectif de stabilité des superficies pour les zones humides. Le terme même de compensation est contestable pour ce genre de mesures, puisqu'elles n'équilibrent par aucun gain la perte de zones humides.

Appliquer au mieux les réglementations

Les opérateurs concernés partent de l'idée que les réglementations sont certes contraignantes, mais qu'elles ont des fondements légitimes. Le fait d'exposer ceux-ci le plus clairement possible, de donner sens et pertinence localement aux objectifs de la réglementation devient alors un enjeu majeur. Cela se traduit dans les actions par :

- une pression pour faire appliquer les réglementations,
- l'élaboration et diffusion de documents d'explication et de méthodologie pour une meilleure compréhension de la réglementation et une bonne mise en oeuvre;
- la diffusion de doctrines du type "il faut protéger les zones humides et il faut trouver un équilibre entre les activités et la préservation des espaces", "il faut concevoir des activités compatibles avec la préservation des espaces naturels".

Les personnes interrogées mentionnent, comme outils réglementaires dont l'application, si elle est intelligente, est favorable aux zones humides :

- le code de l'urbanisme
- la loi sur l'eau qui donne un statut aux zones humides,
- la loi littoral, et notamment l'article 146-6,
- les autorisations de plantations
- les études d'impacts
- les Arrêtés de Protection de Biotopes
- les procédures de classement loi 1930
- les classements monuments historique loi 1913
- les procédures grands sites
- les directives européennes sont considérées comme de bons supports.

Ces outils sont utilisés surtout à travers l'action de conseil aux collectivités locales, dans le cadre du contrôle de légalité, et dans le pouvoir de police des eaux.

Pour les acteurs, surtout locaux, qui interviennent physiquement sur les milieux, la notion de mise en oeuvre intelligente des réglementations s'élargit à la mise en oeuvre intelligente de leur mission, notamment en ce qui concerne l'entretien de rivières et de voies navigables avec l'utilisation de techniques dites "douces".

La gestion de l'espace respectueuse et valorisant les milieux naturels

On peut ranger dans une autre catégorie les opérations qui poursuivent à la fois un objectif de stabilisation (ou plus rarement de revalorisation) des milieux naturels, et des objectifs socio-économiques.

Les zones humides représentent une part importante de l'utilisation des instruments administratifs et financiers prévus à cet effet. C'est le cas de l'article 21 (ex article 19), dont 30 cas d'application sur une soixantaine au total, concernent des zones humides. Ceci résulte d'un double mouvement : ces zones font partie des dossiers les plus urgents; c'est aussi le fruit de la priorité que leur accorde l'administration de l'environnement.

Les nouvelles mesures contractuelles agricoles que sont les mesures agri-environnementale prévues par le règlement 2078 et les Plans de Développement Durable offrent les mêmes possibilités. Il est plus difficile de se faire une idée de la place des zones humides dans leur application; en première approche, il est probable qu'elle sera moindre que pour l'article 19.

Les outils de planification concertés sont aussi, aux yeux des opérateurs, des opportunités pour une gestion de l'espace respectueuse des zones humides. Il s'agit principalement :

- des Schémas de Mise en Valeur de la Mer,
- des Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux,
- des contrats de baie, contrat de rivière et contrat de bassin versant, au niveau local,

Ces instruments sont trop récents pour disposer déjà du recul qui permettrait d'évaluer dans quelle mesure ils permettront effectivement une bonne gestion des zones humides

Les Plans et Chartes Départementales d'environnement ainsi que les nouvelles Chartes des Parcs Naturels Régionaux sont également mentionnés comme étant en principe de bons outils de prise en compte des zones humides

Les produits touristiques "CEPIA", qui mettent en relief les qualités environnementales et fragiles du terroir, dans le cadre de certains parcs naturels régionaux sont un autre type de valorisation des milieux naturels.

Enfin, pour les Régions et les Départements, le financement des Parcs Naturels Régionaux est considéré comme une action en faveur des milieux en général, et donc des zones humides.

Les actions visant principalement à la préservation des milieux humides

Outre les protections réglementaires et spatiales, recensées dans l'étude de première phase, ces actions prennent des formes diversifiées.

Tout d'abord, il y a l'élaboration des outils réglementant des activités sectorielles. Ce sont celles mises en oeuvre par les administrations sectorielles et listées précédemment. Parmi les plus récentes, il faut signaler la loi sur l'eau qui donne la première définition des zones humides et les premiers objectifs (certes encore très généraux) dans la législation française². L'élaboration des décrets leur donne également une place spécifique³.

L'extension des études d'impact aux effets indirects et les projets de directive sur l'évaluation environnementale des plans et programmes, ne sont pas spécifiques mais renforcent l'arsenal qui pourra être appliqué aux zones humides.

Les programmes pluri-actions comme les programmes ACE/LIFE qui comprennent :

- études préalables,
- maîtrise foncière,
- mise en place de mode de gestion,
- travaux écologiques d'entretien et de restauration,
- animation et sensibilisation

sont mis en oeuvre prioritairement sur les zones humides qui représentent 35 sites, soit 85% environ des programmes ACE/LIFE. Ces programmes couvrent la plupart des types de zones humides mis en évidence dans la première phase, à l'exception des zones de baies rocheuses et des grands estuaires. Les zones humides liées aux cours d'eau (plaines mixtes, cours d'eau et leurs bordures) font l'objet d'une majorité de ces actions.

La participation aux mesures contractuelles des services ayant une mission de protection (mesures agri-environnementales notamment) se fait en exprimant les priorités sur les milieux naturels en ce qui concerne le niveau national et à la réalisation (choix des sites, élaboration des cahier des charges, notamment) des programmes.

Au niveau local, le financement des conservatoires d'espaces naturels, qui agissent prioritairement sur les zones humides dans une grande partie des régions, est un volet important de l'action de protection des milieux. Le financement de l'entretien des réseaux hydraulique est également, dans certains cas, une action d'entretien et de préservation des zones humides.

² La loi littoral y fait déjà référence -sans les définir- dans la liste des espaces remarquables au titre de l'article L-146-6.

³ Les décrets 93-742 et 743 du 29/3/93 introduisent l'autorisation préalable pour l'assèchement, le remblai ou l'imperméabilisation de zones humides supérieures à un hectare, et la réalisation de réseaux de drainage de plus de 100 hectares.

Pour les autres acteurs régionaux, le porté à connaissance auprès des administrations et des élus lors de l'élaboration des documents d'urbanisme est un aspect essentiel du travail de protection.

Les actions de recherche et les actions de promotion

Faisons une place à part aux actions d'amélioration de la connaissance sur les zones humides et aux actions pour développer la fréquentation et la découverte de ces espaces par les public. Elles sont le fait du Ministère de l'Environnement, mais aussi de l'ONF et ONC. Les Régions et les départements y contribuent de façon significative.

A partir de ce recensement, quelques remarques :

*** Un déficit d'initiatives au niveau central**

La décentralisation a pour effet de transférer la décision aux niveaux locaux. Il en résulte un "déficit" d'initiatives de l'administration nationale renforcé en ce qui concerne les zones humides par une absence d'objectifs explicites "autorisant ou incitant" ceux qui travaillent au niveau déconcentré à être des moteurs d'actions.

*** L'identification des actions ne se fait pas de la même façon au niveau national et au niveau local.**

Pour les services centraux il s'agit de mettre en valeur les outils; les acteurs de terrain font plus souvent référence à des territoires et à la mobilisation des acteurs (ex l'action sur les Basses Vallées Angevines), et ce d'autant que sur un même territoire, plusieurs outils se juxtaposent.

*** Certains modes d'actions sont sous-utilisés.**

C'est en particulier le cas du financement ou de la participation conditionnels. Il est utilisé quoique rarement par les collectivités locales (refus de financement pour des actions de drainage pour la Région Pays de Loire et pour des recalibrages de rivière sur des secteurs comportant des zones de frayères par le département du Maine et Loire). Il ne semble pas être utilisé au niveau national. Le droit de regard de l'Etat se concentre donc dans un rôle de police à travers le contrôle de la légalité, la police de l'eau et la délivrance d'autorisations.

* Les procédures d'arbitrage sont également assez rares au sein des administrations sectorielles.

Elles existent, en de rares occasions, de façon interne pour certains projets peu solides, (quelques cas cités dans les entretiens).

Seul le cas de la DDAF de Savoie se détache : en liaison avec l'opération " secteurs de référence drainage", la DDAF s'est dotée d'une carte, relevant les ZNIEFF et APPB, qui permet une procédure d'arbitrage interne pour les demandes de subvention au drainage.

* Les actions de restauration ou de création volontaire sont encore très rares.

La restauration ou la création volontaires de zones humides sont un volet essentiel de toute perspective de maintien et de valorisation des fonctions écologiques des zones humides. En France, de telles opérations sont encore rares, et ne concernent que de petits espaces. On peut citer d'une part une action de remise en prairie de 50 ha boisés menée par l'Entente Interdépartementale pour la Démoustication en Région Rhône-Alpes. D'autre part le cas d'une entreprise qui ayant surestimé ses besoins fonciers avait dans un premier temps remblayé une surface de zone humide plus importante que celle nécessaire à son développement. Elle a décidé il y a quelques années de restaurer la zone humide non exploitée. La faune a reconquis l'espace et aujourd'hui un club ornithologique s'est créé au sein de l'entreprise. Il faut noter qu'il s'agit là d'une initiative privée. Certaines actions d'entretien des réseaux hydrauliques peuvent également être considérées comme telles. Enfin notons que ce type d'opérations est prévu dans les programmes LIFE.

I.3 La circulation de l'information sur les zones humides.

Nous nous intéressons dans cette partie à l'information au sens large sur les zones humides. Il nous est apparu important, dans le diagnostic que font les acteurs, comme un manque dans la gestion actuelle du problème des zones humides, et comme une priorité pour l'action.

Les questions qui nous ont guidées sont les suivantes :

- quelles connaissances sur les zones humides ont acquis aujourd'hui (ou peuvent acquérir) les différents opérateurs?
- quels moyens les acteurs se donnent-ils pour diffuser informations et connaissances sur ce thème à leurs partenaires?
- de quelles type d'information s'agit-il?
- quels sont les principaux modes de circulation de l'information?

Nous aborderons donc successivement :

- l'information écrite (qui en produit? qui en reçoit? sur quoi porte cette information?),
- la formation continue suivie par les interlocuteurs ainsi que dans quelques cas la place des zones humides dans la formation initiale;
- les autres formes de circulation de l'information.

Enfin, nous tentons de dégager un bilan d'ensemble.

L'information écrite

Nous nous attachons ici aux documents cités, fournis lors des entretiens ou à leur suite, par les personnes rencontrées. Ils représentent les documents "mobilisables", connus, voire utilisés, par les différents opérateurs - et donc de loin les plus importants pour analyser la circulation des informations dans la mise en oeuvre effective des politiques en matière de zones humides. D'autres documents, existent dans les centres de documentation des Ministères. Et certains plus anciens, même élaborés par les services rencontrés ont pu ne pas nous être transmis. Nous n'avons pas cherché, étant donné les délais très courts de réalisation de l'étude, à en faire un recensement exhaustif.

Qui produit ou diffuse des documents sur les zones humides?

La production de documents d'information sur les zones humides par les différents services rencontrés est globalement faible.

1) Parmi les opérateurs des politiques sectorielles

Dans les administrations chargées d'encadrer les politiques sectorielles, elle est quasiment inexistante. Il n'y a pas de diffusion d'information générale sur les zones humides peut-être à l'exception :

- du document du Bureau du littoral et de la montagne de la DAU sur l'article L146-6 de la loi littoral, qui prend un exemple de milieu naturel qui est un espace humide; le terme milieu humide, ou zone humide n'y est cependant pas utilisé⁴;
- d'une contribution de la DERF (bureau de l'espace rural, environnement et montagne) à la réalisation d'un document sur les mammifères d'eaux douces en partenariat avec le Ministère de l'Environnement;
- d'un document sur le développement rural dont les objectifs sont triple : maîtriser la production, gérer les espaces et de préserver une qualité des milieux; les zones humides font l'objet de deux paragraphes, l'un concernant l'aquaculture comme

⁴ On peut s'étonner, par ailleurs, de l'absence de référence aux milieux naturels dans le guide pratique de l'urbanisme publié par le STU de la DAU

mode de valorisation des étangs soutenu par la DERF, l'autre sur les contrats de gestion et leurs application aux prairies humides.

Par ailleurs, les documents sur l'aquaculture concernent pour la plupart les zones humides.

Les services peuvent de plus disposer de documents de travail concernant certaines zones humides -par exemple, les études effectuées dans le cadre de l'élaboration du SMVM de la Baie de Bourgneuf.

Telle ou telle zone humide peut aussi faire l'objet d'un article dans un des bulletins officiels de ces organismes, si une action particulière et exemplaire y est menée (cas de certaines zones d'OGAF-Environnement, cités dans "Campagnes à la page", édité par la DERF, ou encore d'un article sur la question conflictuelle des plantations de peupliers dans le Marais Poitevin). C'est le caractère de valorisation d'un milieu difficile ou de "déprise" qui est alors souligné comme exemplaire, plutôt que les spécificités "humides" de l'écosystème en question, ou l'importance de ses fonctions écologiques et leur utilité sociale.

Enfin, l'information diffusée dans le cadre des procédures légales est souvent la seule forme d'information produite.

La production de documents sur les zones humides n'est donc guère un outil de sensibilisation utilisé par les services de l'administration centrale des politiques sectorielles vers les services territoriaux, ni de manière transversale des bureaux dont la mission est l'intégration des réglementations permettant la préservation des espaces naturels vers ceux qui ont pour mission le développement des aménagements.

En ce qui concerne les opérateurs locaux des politiques sectorielles, les documents sont peu nombreux. Ce sont surtout les dossiers et documents légaux sur les opérations en cours, qui comprennent des études environnementales. La DRE Pays de Loire en fait une présentation synthétique dans son bulletin de service la revue "l'observatoire du littoral".

2) Parmi les opérateurs de politiques environnementales

La production de documents par ces opérateurs au niveau national existe, mais elle reste limitée.

On peut recenser principalement :

- la plaquette élaborée pour la Direction de l'Eau sur les rivières et les milieux aquatiques; celle-ci explique notamment l'importance des zones humides pour le bon fonctionnement des rivières;

- les documents d'explication et de méthodologie sur la mise en place des SAGE et des SDAGE émanant du Ministère de l'Environnement ou des Agences de l'Eau
- une plaquette sur les zones humides publiée par la DNP en collaboration avec le WWF, à 10 000 exemplaires, principalement à destination des élus,
- le bulletin du groupe de travail "zones humides" mis en place par la DNP.

Il y a aussi diffusion d'un certain nombre d'études relatives aux zones humides (celle sur la fiscalité, par exemple...).

Les zones humides n'apparaissent pas explicitement dans l'information diffusée par la délégation aux Risques Majeurs, où il est pourtant question de zones inondables.

Ceci paraît paradoxal. En effet, les directions chargées des risques naturels d'une part, de la protection des milieux humides d'autre part se trouvent toutes deux au sein du même Ministère. Or, l'information sur les zones inondables est sans doute un bon vecteur de sensibilisation sur les zones humides. Rappelons qu'une évaluation sur les risques naturels est engagée actuellement et qu'il est sans doute souhaitable de faire passer un message dans ce sens au groupe de travail sur les inondations.

Les autres organismes (sous tutelle du Ministère de l'Environnement) produisant de l'information sur les zones humides sont :

- le Conservatoire du Littoral, la Fédération des Parcs Naturels de France, qui produisent des documents et des articles dans leurs publications, centrés sur des sites ou des outils,
- l'ONF, l'ONC et le conseil supérieur de la pêche, qui ont une production plus générale et plus technique à destination de leur personnel ou des professionnels.

Au niveau régional, la production de documents est vraisemblablement variable. Dans les cas que nous avons étudiés, elle porte non sur une sensibilisation générale mais sur certaines zones précises. Elle est souvent ciblée vers un public particulier (par exemple vers les acteurs socio-professionnels de la Dombes).

Les Conservatoires des Sites semblent très actifs dans ce domaine. L'exemple du Conservatoire Départemental du Patrimoine Naturel de Savoie paraît particulièrement intéressant. Il publie un bulletin -trois numéros par an- à destination de tous les élus. Il a également publié "Mieux connaître la nature de son canton. Les richesses naturelles du Département de la Savoie" qui repose sur un fichier reprenant l'ensemble des ZNIEFF départementales, parmi lesquelles des zones humides. Chacune des fiches présente l'histoire de la zone et des activités humaines et aménagements qui s'y sont succédés, son intérêt écologique, les dispositions réglementaires qui s'y appliquent. La présentation comprend également des photos ou dessins. Les fiches sont regroupées par canton. Chaque élu reçoit l'ensemble des fiches de son canton.

3) Les collectivités locales

Elles produisent également des documents.

Ce sont principalement les documents à destination du grand public réalisés par les Parcs Naturels ou par leurs services à des fins touristiques notamment. Ces documents sont alors centrés sur des sites particuliers ou sur des thématiques, par exemple les lacs de montagne en Savoie.

Elles financent également la production de documents cartographiques qui ont pour vocation d'être des supports pour l'élaboration de politiques et d'actions.

Qui reçoit des documents sur les zones humides?

Etant donné leur faible nombre, il est intéressant et possible de reprendre les cas cités les interlocuteurs.

Seul un service de la DERF cite le bulletin "zones humides", comme source d'information externe sur les zones humides.

Le service de la législation fiscale du Ministère des Finances mentionne avoir reçu des rapports du Ministère de l'Environnement mais pour la plupart, donnant une information trop "alambiquée".

Quelques autres interlocuteurs disent recevoir "un peu" d'information, sans pouvoir mentionner plus précisément tel ou tel document.

Enfin, un certain nombre d'acteurs considèrent

- les Znieffs principalement,
- les documents sur la loi sur l'eau, et notamment les SAGE et les SDAGE dans une moindre mesure et plus récemment,

comme les seules sources de documents sur les zones humides.

A noter que rares sont les acteurs qui ne connaissent pas les ZNIEFF.

Les études réalisées dans le cadre de procédures réglementaires semblent être pour eux une source centrale de connaissances.

Au niveau local, les différents acteurs reçoivent les mêmes types de documents d'information. Mais il existe des sources supplémentaires :

- les associations régionales de protection de la nature -notamment FRAPNA et SEPNB, pour les cas étudiés-,
- les centres régionaux d'organismes de recherche (tels que le CEMAGREF),
- les organismes socio-professionnels (notamment en ce qui concerne l'agriculture).

La formation

La formation continue

On peut considérer qu'aucune des personnes travaillant dans les services des administrations centrales contactés n'a suivi de formation sur les zones humides; les milieux naturels dans leur ensemble n'ont pas non plus été le thème de stages de formations suivis.

Quelques cas particuliers méritent d'être cités :

- les personnes travaillant à la DIGEC (Ministère de l'Industrie) ont suivi un stage sur l'insertion des ouvrages de production électrique dans le milieu aquatique;
- un stage sur les études d'impacts a été suivi par des membres du personnel de Voies Navigables de France;
- une personne du bureau "ressources naturelles-Montagne-Environnement" de la DERF a suivi un stage sur l'ensemble de l'interface Agriculture-environnement.

Seule l'ONF a une politique de formation interne comprenant des modules d'écologie générale, la gestion des zones humides, et des stages très ciblés, par exemple sur "les tourbières des Vosges".

On peut considérer que ce tableau est assez largement représentatif de l'ensemble des administrations centrales concernées, du fait du grand nombre de services interrogés. Bien sûr, il porte surtout sur les administrations sectorielles dans la mesure où pour l'administration de l'environnement il s'agit autant, voire plus, d'un problème de recrutement que de formation permanente. Cela mériterait sans doute une analyse également du fait que les formations initiales sont très variables selon les services (les ingénieurs hydrauliciens ne sont pas rares à la Direction de l'Eau et n'ont pas tous une connaissance générale des milieux aquatiques, une partie des fonctionnaires du secteur de l'environnement vient de l'agriculture ou de l'équipement, et ne possède pas forcément une formation de base environnementale...).

Au niveau local, il est plus difficile de se faire une idée précise seulement à partir des personnes rencontrées (le nombre de départements enquêtés étant très faible). Les formations suivies portent sur des sujets plus opérationnels (sur les techniques dites "douces" d'entretien et d'aménagement de rivières, par exemple, pour les personnels de services maritimes ou de directions d'aménagement de l'espace des conseils généraux). Selon les responsables de formation continue rencontrés, les stages sont davantage suivis par les personnels des services décentralisés que par les personnels des services centraux.

La formation initiale

L'environnement est aujourd'hui intégré dans les programmes de formation initiale des écoles formant les techniciens ou ingénieurs qui seront amenés à occuper les postes

dans les administrations concernées par la politique des zones humides. Des modules d'écologie générale, sur "aménagement et environnement" ou encore sur la "gestion de l'eau et du vivant" font partie d'un tronc commun et rentrent donc dans la formation de base de chaque étudiant. Plusieurs possibilités sont ensuite offertes aux étudiants pour aller plus loin sur ces thèmes, mais de façon optionnelle. Enfin, certaines spécialisations sont plus axées sur des problématiques environnementales.

Ces enseignements ont une place restreinte (sauf peut-être à l'Ecole Nationale du Génie Rural, des Eaux et des Forêts) mais significative dans l'ensemble des programmes. Toutefois, reste la question de l'intégration de la prise en compte des milieux naturels dans l'enseignement des disciplines techniques de base (par exemple, l'hydraulique, l'agronomie), sachant que les enseignants n'ont pas forcément une connaissance (ouverture) sur cette question et qu'à priori eux-mêmes ne se forment pas sur cette question.

Les autres modes de circulation de l'information.

Le principal mode d'acquisition de connaissances -et de loin- sur les zones humides est pour les personnes rencontrées "l'apprentissage par les cas" c'est à dire au fur et à mesure du traitement des dossiers et par échanges avec les différents partenaires lors des réunions afférentes à ceux-ci.

En second lieu viennent les groupes de travail, notamment interministériels, à l'échelle centrale ou territoriale. Signalons toutefois que ces derniers ne sont pas fréquents sur des thèmes relatifs aux zones humides, ni même sur les milieux naturels.

Enfin, le travail en partenariat existe aussi sans être très développé. Il concerne des programmes d'études co-pilotés (par ex entre le comité Ecologie et Gestion du Patrimoine Naturel du Ministère de l'Environnement et l'ONF). Ou encore l'élaboration de certains textes réglementaires (notamment entre le bureau du Littoral et de la Montagne de l'Equipement et le Ministère de l'Environnement).

Mais ce sont là encore des partenariats entre services déjà bien engagés dans une prise en compte des zones humides - et qui ne concernent pas les services chargés de la mise en oeuvre des politiques qui ont les impacts les plus forts sur les zones humides.

Au niveau local, les commissions inter-services permettent également aux acteurs de mieux se connaître et d'échanger leurs points de vue et connaissances. Celles concernant la gestion de l'eau sont sans doute celles qui concernent le plus les zones humides.

Enfin, nous n'avons pas recensé les actions plus ponctuelles telles que l'organisation d'expositions, ou les maisons de l'environnement, qui nous ont parfois été citées.

Bilan des moyens d'acquisition de connaissances des différents acteurs

Dans l'ensemble, la circulation de l'information est très limitée, notamment au niveau national. En effet, la principale source de formation-information est constituée par la succession des dossiers. Or,

- d'une part, les dossiers remontant au national sont, pour la plupart, soit très conflictuels, soit des "vitrines", ils donnent donc du problème une image très fragmentaire, et peu représentative;
- d'autre part, ces cas n'apportent guère une connaissance de terrain, les opérateurs nationaux ne se déplaçant que rarement -notamment pour des raisons de budget .

Ce type d'apprentissage est cependant intéressant et les informations riches -les cas sont aujourd'hui de plus en plus nombreux-. Mais la formation ainsi acquise ne prendrait tout son sens que si elle s'inscrivait dans une formation plus complète; sinon elle reste lacunaire et trop éclatée

Au niveau local, l'information circule davantage et n'a pas le même impact. En effet, l'information sur un cas faisant l'objet d'une procédure (classement, contrat de gestion, planification) n'a pas les mêmes objectifs pédagogiques que les documents émanent des acteurs d'environnement, des politiques sectorielles ou des opérateurs transversaux -comme les préfetures. Elle porte plus sur les fonctions et intérêts écologiques ou socio-économiques des zones concernées que sur le caractère exemplaire de la procédure elle-même. Ceci s'explique d'ailleurs. Au niveau national, l'objectif est qu'un outil soit utilisé : il s'agit donc d'expliquer pourquoi il est particulièrement adapté à tel type de problème ou tel type de zone. Au niveau local, il s'agit de faire comprendre à l'ensemble des acteurs, l'ensemble des intérêts que présente la zone sur laquelle une opération est menée, pour que leur investissement soit fort et que l'opération soit réussie.

Les opérateurs locaux traitent aussi d'un ensemble de données plus représentatif et plus équilibré, moins trié par les extrêmes que sont le conflit qui remonte au niveau national, ou les opérations-vitrines.

La circulation de l'information au niveau local est aussi renforcée du fait de la nécessité d'une stratégie de "communication" pour certaines institutions qui se préoccupent de leur image, comme les Conseils Généraux et Régionaux ou parfois les Ports Autonomes; souci qui n'existe pas au même degré pour les administrations nationales ou qui se traduit plus en termes de grands principes qu'en termes d'actions.

Une grande majorité des acteurs exprime un besoin d'informations. Nous y reviendrons dans la partie propositions pour une politique des zones humides.

II. DIAGNOSTIC DES OPERATEURS SUR LA PRISE EN COMPTE DES ZONES HUMIDES DANS LEUR PROPRE SERVICE.

Dans l'ensemble, les acteurs rencontrés expriment peu de critiques sur les actions menées par leur propre service ou par l'administration à laquelle ils appartiennent dans son ensemble, actions qui leur paraissent au total satisfaisantes.

Dans l'ensemble, les efforts d'évaluation sont limités.

Une prise de conscience, seul élément d'évaluation.

Ils sont pour la plupart unanimes sur le fait qu'il y a bien une prise de conscience dans leur service de l'enjeu sur les zones humides (mais assez souvent, ils ne savent guère expliquer en quoi consiste cette prise de conscience, ni de quels enjeux ils s'agit), même si des blocages, notamment psycho-culturels persistent.

Des moyens et une volonté d'évaluation faible

Pour le reste, les acteurs constatent qu'ils ont peu de moyens d'évaluation (peu de méthodes, peu de recul). Ils ne manifestent cependant pas de velléité forte de s'en donner. Seules deux initiatives de bilan parmi les services rencontrés ont été recensées :

- un bilan de de l'application de l'article L 146-6 de la loi littoral, avec notamment un volet d'évaluation de la réceptivité des services extérieurs;
- un volet "Tourisme et Environnement" dans le cadre d'une évaluation menée par la Cour des Comptes (vérifier le cadre exact de la mission), -ce qui peut être paradoxal pour un service qui, par ailleurs, ne perçoit pas d'enjeux dans le domaine des milieux naturels.

Les deux sont en cours.

Quelques éléments ponctuels d'évaluation peuvent être analysés en relation avec le type d'objectif des services.

Outre ces remarques générales, nous reprenons de façon quasi-exhaustive, les éléments de diagnostic exprimés par certains acteurs lors des entretiens, dans la mesure où ils peuvent permettre de suggérer ou d'orienter les propositions de l'Instance.

Pas d'enjeux, pas de diagnostic

Les services qui ne perçoivent pas d'enjeux, ne mettent en oeuvre aucune action. La notion de diagnostic n'a alors pas grand sens.

Des contradictions dans la réglementation

Dans les services pour lesquels l'enjeu est de trouver dans la prise en compte des zones humides, un équilibre qui ne bloque pas le développement de projets, certaines contradictions entre réglementations concernant la sécurité et politique des espaces naturels sont considérées comme des facteurs de blocage. Deux ont été mentionnées :

- le Ministère de l'Industrie tend à réduire la densité des implantations industrielles, ce qui provoque une consommation plus grande d'espace (et à fortiori d'espaces naturels) alors que la prise en compte des zones humides exigerait d'être plus économe dans cette consommation;
- il peut y avoir contradiction entre sécurité des ouvrages, qui nécessite un entretien des rivières, et préservation des milieux qui se sont constitués au fil du temps.

Il est clair qu'il existe des contradictions dans la législation. Toutefois, il semble que ce soit autant un argument rhétorique qu'un problème d'application. En effet, d'une part, ces remarques émanent surtout des services n'ayant pas d'objectifs, et une prise en compte des zones humides très faible voire inexistante. D'autre part, aucun des interlocuteurs n'a fait référence aux contradictions les plus flagrantes de la législation en matière de zones humides, telle que les articles 134 et 135 du Code Rural qui autorisent les maires à combler d'office les mares et marais, en contradiction avec l'obligation de préserver les zones humides donnée par la nouvelle loi sur l'eau.

Des lacunes dans l'application des réglementations

Pour quelques acteurs ayant des objectifs plus ambitieux, les facteurs de blocage viennent des difficultés dans la mise en oeuvre des mesures réglementaires d'intégration. Sont citées notamment :

- les études d'impacts qui arrivent trop tard dans le déroulement du projet;
- les études d'impact qui ne sont pas obligatoires sur certains types d'aménagement tels que la construction de terrains de Golf si le projet ne comprend pas de module d'hébergement;
- l'arsenal réglementaire qui présente une lacune pour les zones humides non inondables et non littorales, ce qui explique la dégradation accélérée des petites zones humides, notamment les marais, n'appartenant pas à de grands sites remarquables;

- si l'identification des espaces remarquables au titre du L 146-6 est faite aujourd'hui pour plus de 70% des communes, la prise en compte dans les POS n'est pas encore suffisante, n'étant effective que dans 10 ou 15% des cas du fait du rythme de révision des POS;
- il n'y a pas de décrets d'application concernant les espaces naturels dans la Loi Montagne qui pourtant mentionne leur protection dans l'art 145-3 II.

Des moyens humains insuffisants et un équilibre entre critères le plus souvent défavorable aux espaces naturels

- La prise en compte des espaces naturels dans les projets d'aménagement est possible surtout lorsqu'il y a des protections réglementaires; pour les espaces non protégés, elle est très difficile. L'action des services de l'environnement n'y suffit pas en général. Elle doit être accompagnée par une mobilisation externe, des associations ou d'élus.
- Les moyens humains sont totalement insuffisants pour les services de l'Environnement chargé de faire prendre en compte les milieux naturels dans les projets. Quelques chiffres illustrent ce constat : il y a en France 6 à 7 000 études d'impact par an; comment s'assurer qu'elles sont bien faites alors qu'à la sous direction de la DNP chargée de suivre les projets et d'y intégrer une évaluation environnementale, cinq personnes sont mobilisables sur l'étude des dossiers, et que chaque DIREN ne dispose au mieux que d'une demi-douzaine de personnes sur les milieux naturel, dont au mieux deux sont mobilisables pour suivre les études d'impact^{5 6}.
- En matière de politique de l'eau, la prise en compte des zones humides était quasi-inexistante jusque très récemment et les personnes interrogées attribuent cela entre autres à la formation des personnels de la Direction de l'Eau et des Agences.

On peut noter qu'en dehors de cette dernière remarque (qui peut se traduire par un changement dans le mode de recrutement, c'est d'ailleurs la proposition qui est faite), les points faibles relevés sont à la limite du champ d'action direct des acteurs interrogés. Ils subissent la faiblesse de moyen, les lacunes réglementaires... et il n'est pas sûr qu'il puissent améliorer par eux-mêmes ces manques.

⁵ Même pour une région aussi grande que Rhône-Alpes, l'effectif se monte à 7 personnes.

⁶ A titre de comparaison, on peut rappeler que la direction des routes -les projets routiers ne représentent pourtant qu'une partie des projets soumis à étude d'impact- compte 200 personnes, les CETE, environ 2000 personnes, les DDE considérablement plus .

Peu de références pour le diagnostic

Outre ces éléments, l'analyse de cette partie de l'entretien se révèle intéressante par les remarques que les acteurs font et sur lesquelles il est important de s'arrêter.

Cette faiblesse d'analyse critique et cette relative satisfaction d'une grande partie des acteurs est justifiée dans l'entretien par un certain nombre d'arguments, qui rejoignent ceux évoqués pour l'absence de diagnostic : "ce n'est pas notre mission", "chaque chose à sa place".

Il s'agit bien là de la référence par rapport à laquelle se fait ce diagnostic. Cette partie de l'entretien révèle l'importance toute relative donnée aux zones humides : "Finalement que vaut-il mieux le peuplier qui donne un revenu ou la friche?" "Faut-il vraiment conserver toutes les zones humides?" "Il y a des effets secondaires (le développement des cormorans ou des flamands roses) à la multiplication des actions sur les zones humides".

Cette partie de l'entretien révèle une méconnaissance ou des divergences d'opinion dans l'appréciation des enjeux, ou une certaine réticence, et nous conduit à relativiser l'impression de mobilisation et de prise de conscience si souvent évoquée par nombre d'acteurs.

III. VISION PROSPECTIVE DES ACTEURS : UNE PRISE EN COMPTE CROISSANTE DES ZONES HUMIDES DANS LEURS SERVICES.

Pour la majorité des acteurs, la prise en compte des zones humides va être croissante dans les années qui viennent. Ils expliquent cette évolution principalement par une continuation des effets de la prise de conscience des acteurs. Leurs arguments factuels sont les suivants :

- en ce qui concerne l'agriculture, les mesures contractuelles représentent une part de plus en plus importante des activités des services de l'Etat; cela ne peut aller que dans un sens favorable pour les zones humides;
- les zones humides agricoles sont l'objet d'une déprise; elles feront donc l'objet de nouveaux types de projets, notamment de valorisation touristique;
- la législation en faveur des zones humides se densifie : la loi sur l'eau va engendrer une mobilisation des services qui gèrent l'eau (Equipement, Agriculture, Services de la Navigation, Agences de l'Eau); l'élargissement du champ des études d'impact aux effets indirects des projets devrait permettre aux acteurs qui ont pour mission de développer la prise en compte des milieux naturels dans les projets d'élargir cette prise en compte;
- les outils de planification prévoyant l'intégration des zones humides sont de plus en plus nombreux (SAGE, SDAGE, SMVM).

Seuls quelques acteurs n'envisagent la prospective que sous un angle de contraintes pouvant avoir des effets néfastes sur les activités qu'ils ont pour mission de développer ("Si les estuaires sont intégrés dans la loi littoral, ça ne va plus être possible!", "Si en plus des problèmes sociaux et des grèves, il faut se battre davantage contre les contraintes écologiques!")

IV. PROPOSITIONS PAR SERVICE

Dans cette partie nous reprenons les réponses des interlocuteurs à la question : “Quelles suggestions d’amélioration pouvez-vous faire concernant la prise en compte des zones humides dans le service auquel vous appartenez?”. Il paraît important de le rappeler. En effet, on pouvait s’attendre, non pas à une remise en cause profonde de l’action en cours, mais à un certain nombre de pistes pour l’améliorer au regard des zones humides (il est souvent possible de faire mieux!). Or les réponses d’un acteur donné se situent pour la plupart sur le registre général ou du moins d’une manière telle que, même si l’on voit bien en quoi leur mise en oeuvre peut avoir des répercussions concrètes sur l’action de cet opérateur, cette mise en oeuvre effective lui échappe.

Nous ne reprendrons pas les propositions qui relèvent de ce type dans cette partie afin d’éviter des redondances avec la partie “propositions pour une politique des zones humides”.

Ce sont les propositions plus particulières que chaque service peut lui-même amorcer que nous reprenons ici. Celles-ci sont peu nombreuses, en particulier du fait qu’un grand nombre des actions en cours sont récentes et que les acteurs en sont satisfaits. Nous les présentons de façon exhaustive, par type d’acteurs.

Pour améliorer l’application des réglementations.

Certains des acteurs concernés pensent qu’ils peuvent améliorer leur action en informant mieux le public et leurs autres partenaires. En effet, ils souhaitent expliquer davantage le sens et l’intérêt des règles qu’ils mettent en oeuvre, afin de ne pas apparaître seulement comme des empêcheurs d’aménager, et pour désamorcer les conflits.

Pour améliorer la prise en compte dans le cadre des implantations industrielles

Les services territoriaux de l’Industrie souhaitent une plus grande coordination avec les services de l’Agence de l’Eau afin de jouer en même temps sur les leviers réglementaires et les leviers financiers.

Pour développer la valorisation touristique des zones humides

L'AFIT pense qu'il serait possible de développer les centres d'interprétation comme celui existant sur le lac du Der et d'élaborer des produits touristiques liés à la chasse.

L'Agence Touristique Départementale de la Savoie pense qu'il est également possible de valoriser les zones humides d'une part à travers les sports d'eau et le "tourisme bleu", d'autre part, à partir de la vulgarisation du fonctionnement écologique des zones humides (les vacances "intelligentes").

Pour améliorer l'intégration des milieux humides dans la gestion des milieux aquatiques,

La Direction de l'Eau souhaite mettre en place pour la gestion des milieux aquatiques et des milieux humides associés, une synergie entre les pouvoirs de police de l'eau et les moyens financiers des Agences de l'Eau dans l'esprit de celle qui s'est mise en place pour les pollutions.

Elle propose également de recruter davantage d'hydrobiologistes.

Pour améliorer la gestion agricole

La Direction de l'Espace Rural et de la Forêt souhaite développer un certain nombre d'actions cohérentes, qui si elles ne sont pas spécifiques aux zones humides, peuvent être mises à leur service :

- les Plans de développement durable, à grande échelle,
- appliquer la jachère 20 ans sur les zones humides,
- adapter la gestion des droits à produire, notamment pour l'élevage viande, qui permettent leur maintien et leur réaffectation sur des zones prioritaires.

Parmi les propositions sectorielles, celles de l'Agriculture sont sans doute les plus construites.

Pour renforcer l'intégration des zones humides dans l'aménagement du territoire

Le Service Technique de l'Urbanisme propose d'intégrer la réflexion sur les zones humides dans celle sur la planification menée à partir des "100 territoires stratégiques".

La DATAR pense qu'il faudrait intégrer les espaces naturels dans les directives territoriales prévues par la nouvelle loi d'aménagement.

Des propositions soumises à l'action des autres, une différence entre les responsables de directions et ceux de services ou bureaux.

Une grande partie des propositions émanent des responsables de haut niveau des différentes administrations. Pour les autres acteurs, on a finalement l'impression que rien n'est dans leurs mains. Les possibilités d'amélioration dépendent toujours de quelqu'un d'autre (tel partenaire pour l'information, telle administration pour ...). Cela renvoie certes au caractère interministériel de la problématique zones humides, mais aussi à sa complexité et surtout au manque de message politique et d'objectifs de service. De fait, les acteurs se sentent démunis pour prendre des initiatives dans le domaine, ou au mieux il manque un "déclat" pour leur permettre d'avancer des propositions. C'est sans doute un des enjeux de l'évaluation que de servir de détonateur!

DEUXIEME PARTIE :

L'ENSEMBLE DE LA POLITIQUE DES ZONES HUMIDES ANALYSE PAR LES OPERATEURS

Après avoir été interrogés sur les actions et les perspectives de leur propre service, les personnes interrogées ont été invitées à s'exprimer de manière plus générale sur le problème des zones humides et les politiques publiques en la matière. Les résultats de cette partie de l'enquête sont présentés selon les rubriques indiquées en introduction du rapport :

- identification (ou perception) du problème,
- diagnostic,
- prospective,
- propositions d'action.

I. IDENTIFICATION DU PROBLEME DES ZONES HUMIDES

Nous analyserons dans cette partie les perceptions des zones humides qu'ont les acteurs. Puis nous examinerons les enjeux qu'elles soulèvent à leurs yeux.

I.1 La perception des zones humides

Les zones humides sont identifiées

Parmi tous les acteurs rencontrés, seuls 2 ou 3 n'avaient aucune idée de ce que sont les zones humides. Notamment, ils n'associaient pas une notion d'espace aux zones humides.

Selon les opérateurs, l'image des zones humides dans l'opinion publique est très mauvaise

Une perception négative ne ressort que dans une minorité d'entretiens. Les réflexions du type "les zones humides c'est hostile, ce sont les miasmes et les moustiques" ne sont pas très fréquentes. Par contre, ces perceptions sont largement attribuées au grand public. Est-ce là une manière d'exprimer sa propre perception (ce qui ne peut se faire facilement lors d'un entretien dans le cadre de l'Évaluation de la Politique Publique en matière de zones humides : les interlocuteurs pourraient alors apparaître comme des "mauvais élèves")? Ou bien est-ce un signe d'un changement de perception qui s'est opéré chez eux, mais pas encore à leurs yeux pour le citoyen lambda. Nous pensons qu'il s'agit plutôt de la deuxième hypothèse pour la majorité des acteurs rencontrés, et ce pour plusieurs raisons :

- d'une part, c'est un discours entendu chez la plupart des acteurs, y compris ceux qui sont particulièrement motivés pour la préservation des zones humides;
- d'autre part, les conditions de l'entretien n'empêchent pas de façon formelle les acteurs de dire ce qu'ils pensent dans le fond (nous avons vu comment se manifestent les limites de leur intérêt pour les zones humides);

La perception des zones humides est plutôt positive

De plus, une grande partie des acteurs perçoivent les zones humides comme ayant des fonctions positives.

Parmi tous les aspects possibles de ce qu'évoquent les zones humides, les **usages de récréation/loisir** sont les plus fréquemment évoqués par les interlocuteurs rencontrés.

Cela peut paraître paradoxal, puisque, nous l'avons vu, les zones humides ne sont pas identifiées comme un enjeu important pour les acteurs du tourisme⁷. Toutefois cela résulte sans doute d'un double effet :

- certains des acteurs rencontrés ont une connaissance personnelle, liée à leurs loisirs, des zones humides;
- le tourisme apparaît très fréquemment comme la panacée en matière d'aménagement du territoire et sur toute zone où l'activité économique traditionnelle connaît un ralentissement, or une partie des zones humides sont des zones de déprise pour lesquelles on cherche de nouvelles perspectives d'activité.

Les zones humides sont également considérées comme un **patrimoine**. Ceci est fréquent lorsqu'il s'agit d'espaces. Cela traduit aussi la difficulté d'un grand nombre d'interlocuteurs à formuler l'intérêt qu'ils affectent aux zones humides : la notion de patrimoine respect un certain flou. Le terme de richesse revient également souvent, ainsi que les notions de potentiel pour le futur, de biodiversité.

Les intérêts de ces zones pour la **faune et la flore** sont également connus, même s'ils semblent être perçus souvent de manière assez vague.

Il est intéressant de remarquer que le **rôle tampon vis à vis des crues** et celui de **protection de la qualité des eaux** sont assez connus. Toutefois, ils ne sont pas toujours évoqués spontanément par les interlocuteurs. Les deux fonctions ne sont pas toujours couplées. A noter toutefois que pour deux ou trois des interlocuteurs, ces fonctions ne sont pas essentielles puisqu'on dispose aujourd'hui de moyens techniques pour réaliser des infrastructures artificielles remplissant les mêmes rôles.

Les acteurs n'ont qu'une image partielle des zones humides

La grande majorité des acteurs ignore (ou du moins n'y fait pas référence dans l'entretien comme justifiant une politique appropriée) les autres aspects du fonctionnement des zones humides. Les aspects d'interdépendances et/ou de connexions avec les

⁷ - ni nationaux, ni locaux (l'Agence Touristique départementale de Savoie n'y voit pas d'enjeu actuel); quant au représentant régional de l'administration touristique en Pays de Loire, il a refusé de nous rencontrer) -

autres milieux, humides ou non, l'importance de ces zones dans les parcours de l'avifaune migratrice, ou encore la production de biomasse sont très peu évoqués. Au mieux, la notion d'interdépendance est ressentie et exprimée à travers l'idée assez floue de "grands équilibres écologiques". De même, en ce qui concerne les usages, les productions spécifiques ou l'aptitude de ces zones à certaines productions ne sont citées qu'exceptionnellement.

Par ailleurs, si l'on regroupe les fonctions des zones humides en grandes classes, on se rend compte que peu d'acteurs ont en tête une gamme large de ces fonctions. D'autant que les types de propriétés les plus souvent citées sont les moins spécifiques (tourisme, patrimoine)

Enfin la diversité des zones humides n'est pas toujours perçue, ni l'ampleur des espaces concernés.

Tableau n°1 : Récapitulatif des perceptions des zones humides par les acteurs rencontrés (le traitement a pu être effectué sur 47 des entretiens)

classe de perception	Région	central	total
productivité, biomasse, prod spéc, chasse, pêche	5	9	14
hydrologie	9	13	22
faune et flore; biodiversité	11	15	26
patrimoine, histoire, paysage	9	15	24
reproduction, gds équ biol, fnt écolo	4	8	12
tourisme loisir	10	16	26

* certaines rubriques ont pu être citées plusieurs fois par le même interlocuteur (ex capacité tampon et capacité d'auto-épuration, ou encore patrimoine et paysage). La rubrique n'a alors été comptabilisée qu'une seule fois. Les acteurs ont cité le plus souvent plusieurs intérêts et donc plusieurs classes.

Tableau n°2 : Le nombre de classes de propriétés des zones humides évoquées par chacun des acteurs (le traitement a pu être effectué sur 47 des entretiens)

nombre de catégories	Région	Central	Total
0	4	1	5
1	6	5	11
2	5	3	8
3	4	6	10
4	3	5	8
5	1	1	2
6	1	2	3

I.2 Les enjeux sur les zones humides

Les principaux enjeux perçus par les acteurs sur les zones humides peuvent se ranger sous quatre rubriques. S'ils ne paraissent pas toujours compatibles, ils ne sont pas exclusifs les uns des autres.

Pour quelques uns, les zones humides "menacent l'intérêt général"

L'enjeu perçu est l'interférence avec d'autres activités considérées comme plus fondamentales :

"Je suis d'accord pour protéger les zones humides mais il y a beaucoup de faux problèmes : le rôle des genets, les paysages et les peupliers, les obstacles à l'écoulement des eaux."

"Il y a un million d'ha de zones humides et 8 millions d'ha associés : ça fait peur si on doit tout interdire."

"C'est un souci de riches."

"Il faut trouver un compromis entre protection et aménagement."

"De toute façon, l'action de l'homme a toujours artificialisé le milieu naturel; déjà, les romains et l'étang de Berre..."

"Entre la protection de quelques oiseaux et la création de quelques emplois, on n'hésite pas et les milieux professionnels et les salariés non plus."

"Il faut les assécher s'il y a des enjeux économiques."

"Si la loi littoral est élargie aux estuaires, alors là, c'est plus possible."

De façon indirecte pour les premières, plus directe pour les dernières, ces remarques expriment bien la perception d'un enjeu de conflit entre aménagement et préservation, dans lequel ce sont les aménagements qui sont menacés.

Cette perception assez tranchée n'est pas la plus fréquente, elle est toutefois particulièrement significative car elle est surtout le fait des services, d'organismes, chargés de développer des aménagements ou des activités susceptibles de dégrader les zones humides, ou d'élus qui en décident le principe ou le financement.

La prise de conscience de l'intérêt des zones humides, de leur préservation montre ici encore ses limites. Il est clair qu'il ne faut pas seulement compter sur la bonne volonté de tous les acteurs.

Zones humides, activités humaines et gestion.

La problématique des zones humides représente un enjeu pour les activités humaines qui y sont attachées, et renvoie à la question de leur gestion. Ces deux enjeux sont intimement mêlés dans les réactions des personnes interrogées.

Le premier s'appuie sur le fait qu'une grande partie des zones humides ont été façonnées par les activités économiques, agricoles le plus souvent. Aujourd'hui, nombre de ces activités sont en difficulté, ont évolué. Mais pour une grande partie des interlocuteurs, ces zones ne peuvent être maintenues que si elles sont gérées. La formule "Qui dit zones humides non gérées dit non zones humides", résume de façon laconique une perception assez générale. L'homme et les activités humaines comme pivots des zones humides sont une donnée quasi-incontournable pour une bonne partie des interlocuteurs.

De cette analyse découle pour une grande partie des personnes interrogées la nécessité absolue d'une gestion de ces espaces. Le raisonnement se poursuit par la question du coût de cette gestion et de la prise en charge de ces coûts.

Au delà de son fondement objectif, cette affirmation maintes fois répétée ne semble pas dépourvue d'arrière-pensées stratégiques.

D'une part, elle implique la re-confirimation de la compétence sur ces espaces des organismes aménageurs et gestionnaires.

D'autre part, cette question de la gestion est souvent avancée comme un préalable à la préoccupation des zones humides, et donc à leur préservation, à savoir : "si l'on n'a pas les moyens d'une gestion, ce n'est même pas la peine de les protéger". Dans certains cas, cette position peut également être envisagée sous l'angle d'un chantage, surtout lorsqu'elle est accompagnée -et c'est souvent le cas- de considérations sur le manque de ressources des communes, ou des collectivités locales, ou de propriété privée et de compensation par rapport à un manque à gagner. "Si on veut sauver 1 200 000 ha il va falloir une fortune!" s'est exclamé un élu au vu des résultats de la phase I.

On peut se demander si le développement des mesures contractuelles, notamment dans le domaine agricole, ne conforte pas la prédominance actuelle de cette manière de poser le problème.

Pour d'autres interlocuteurs, plus rares, le raisonnement aboutit plutôt à la formulation de l'enjeu suivant. Comment rétablir les conditions générales pour valoriser correctement les fonctions sociales et économiques que remplissent des zones humides en bon état écologique, et pour que des activités économiques soient possibles, et permettent à des familles de vivre décemment, sans soutien permanent au fonctionnement?

Vers un équilibre entre activités économiques et protection

Un certain nombre d'interlocuteurs, notamment ceux qui, au sein d'une direction, agissent dans un service qui a pour mission de faire prendre en compte l'environnement et les espaces naturels dans les aménagements et la planification, posent la question des zones humides comme un enjeu d'intégration et d'équilibre.

Pour eux, un tel équilibre est possible, si l'on s'appuie sur une analyse géographique et territoriale, si on intègre suffisamment en amont les considérations de préservation d'espaces. La concertation est alors à l'honneur.

Si des améliorations dans l'intégration sont certes possibles, cette position méconnaît cependant les incompatibilités structurelles de certaines activités et de l'intégrité des zones humides. Elle tend à évacuer la notion d'arbitrage, fait fond implicitement sur la bonne volonté des acteurs.

Qui est légitime sur les zones humides?

Un enjeu associé fortement à la problématique des zones humides est celui du statut de ceux qui prétendent les connaître et les défendre.

"La France, c'est pas la Roumanie, les associations sont trop alarmistes" (à propos du niveau de dégradation des zones humides françaises).

"Pourquoi toutes les évolutions sont-elles des dégradations aux yeux des experts interrogés?"

"Aujourd'hui, n'importe qui peut se prétendre expert, quelle que soit sa formation."

La mise en cause des expertises lors de certains entretiens comporte visiblement une dimension stratégique. Décrédibiliser les experts, c'est un moyen d'atténuer la portée des préoccupations qu'ils expriment. C'est aussi prendre position dans le conflit de compétences administratives sur le problème.

Il n'en reste pas moins que la localisation institutionnelle des différentes sources d'expertise est un enjeu réel pour l'avancée des politiques publiques en matière de zones humides. En particulier, il serait important d'intégrer davantage les experts techniques et scientifiques des administrations sectorielles -et ceux d'organismes socio-professionnels- dans le travail de terrain, et les conduire ainsi à de meilleures relations d'échange avec les experts des organismes de recherche, des DIREN et des associations.

II. DIAGNOSTIC GENERAL

Comment les acteurs expliquent-ils la situation actuelle, ses points positifs et ses blocages?

Avant de présenter les points du diagnostic que dressent les acteurs, quelques remarques sont nécessaires pour les recadrer dans l'ensemble des entretiens.

II.1 Le bilan global des actions est plutôt bon : il faut laisser le temps au temps!

Nous avons vu que les acteurs établissent dans l'ensemble un diagnostic assez positif des actions qu'ils mettent en oeuvre pour prendre en compte les zones humides. Leur point de vue sur les autres actions menées n'est pas fondamentalement différent, les faiblesses qu'ils relèvent portent surtout sur l'organisation et la communication.

Il ne s'agit pas pour eux de trouver les causes de la dégradation continue et persistante des zones humides⁸, ni celles qui rendent leurs perspectives incertaines. En effet, ils attribuent ces constats plutôt à un problème de latence : il faut du temps pour que les effets positifs de toutes les actions engagées, surtout récemment, en faveur des zones humides aient des retombées significatives sur le terrain.

Il semble encore une fois que ce point de vue traduise un manque de perception claire du problème d'ensemble. Une grande partie des interlocuteurs n'est pas très étonnée de l'évolution sur les trente dernières années, mais seulement surprise qu'il n'y ait pas d'inflexion dans l'évolution. Il peut aussi refléter un intérêt très relatif pour ces espaces.

II.2 Des éléments encore peu satisfaisants

Les éléments de diagnostic pointés par les acteurs sur l'ensemble du système de la politique des zones humides peuvent être regroupés en sept rubriques. Les cinq premières sont très fréquemment relevées, la sixième constitue plutôt un ensemble de remarques diverses; enfin la dernière est nettement moins souvent exprimée.

L'arsenal juridique est complet et plutôt bien fait.

Il y a un consensus quasi-général sur ce point. Les réserves faites par les acteurs portent sur quelques détails en ce qui concerne le dispositif; nous les avons passés en revue pour l'essentiel dans la partie diagnostic des acteurs sur leurs services.

⁸ - mises en évidence par l'étude de première phase -

Les plus importantes portent sur l'efficacité de la mise en oeuvre. Une application intelligente passe par une compréhension de l'intérêt des réglementations existantes. Cela renvoie sur l'insuffisance d'information/formation, qui est un autre point de diagnostic.

C'est sans doute un constat important pour l'évaluation. Une politique des zones humides renouvelée se doit de comporter un effort d'explicitation et d'explication, et de permettre de valoriser encore mieux qu'aujourd'hui l'arsenal déjà largement disponible.

Un problème fiscal

Les problèmes relevés par certains interlocuteurs portent sur 2 points essentiellement :

- le mode d'attribution de la dotation générale au fonctionnement qui n'incite pas les élus à protéger leurs milieux naturels;
- l'assiette sur laquelle repose actuellement la Taxe sur le Foncier Non Bâti, qui crée un biais en défaveur de la bonne gestion des milieux naturels.

Sur ce deuxième point, il nous semble - notamment après discussion avec le service de la législation fiscale- que la réforme, telle qu'elle est prévue, devrait permettre de réajuster les montants par rapport aux revenus potentiels de ces zones compte tenu de la conjoncture agricole actuelle. Le point essentiel est, bien sûr, que ce projet soit voté. Par ailleurs, il faudrait veiller à ce que les nouvelles catégories, ainsi que les nouveaux découpages régionaux dans lesquels sont classés les terrains soient suffisamment discriminants par rapport au potentiel des zones humides.

La sensibilisation des élus est insuffisante.

Il y a un problème général de perception des zones humides, nous l'avons déjà traité. Signalons que les personnes interrogées y voient un facteur central de blocage. Parmi l'ensemble des insuffisances en matière de communication, celle qui paraît la plus importante, et ressort de façon prépondérante dans les enquêtes régionales est celle qui concerne les élus locaux.

Le bilan de l'information présenté plus haut confirme qu'il y en a très peu à leur destination : à part le Conservatoire Départemental de Savoie, et les expériences pilotes relatées dans "Campagnes à la page", le bulletin de la DERF, il ne reçoivent rien de systématique sur le sujet.

Ce manque de communication peut se traduire aussi par un rejet des protections par une partie des élus, mais aussi les amener à un rejet des ZNIEFF⁹. On nous a cité une

⁹ - qui ne concerne d'ailleurs pas les seuls élus -

expression qui illustre parfaitement les malentendus et le passif à ce sujet : certains élus se disent "Znieffisés".

Une des conséquences de ce manque de sensibilisation est sans doute la disparition accélérée des petites zones humides.

La répartition des compétences est-elle adaptée?

Ce problème est soulevé de façon différente par les interlocuteurs des services centraux et ceux des régions.

Pour les premiers, la question soulevée est celle du rôle de l'Etat dans une organisation décentralisée. Elle est pointée par quelques unes des personnes interrogées; elle émerge comme particulièrement cruciale dans notre analyse. En effet, les opérateurs des services centraux ne semblent plus guère s'autoriser d'initiatives.

Comment perçoivent-ils alors leur rôle aujourd'hui, du moins en matière de zones humides?

- Ils ne se donnent plus de pouvoir de décision ni même d'arbitrage. "L'Etat a-t-il le droit de refuser un financement pour des raisons de non rentabilité?" lorsqu'on voit que les services centraux ont tendance à répondre non à cette question -l'Etat a juste le devoir d'en informer les décideurs locaux-, on voit encore moins bien comment il le ferait pour des raisons d'environnement sauf cas exceptionnel.
- Leur rôle est plutôt d'orienter, de définir le cadre, pour les actions, pour la planification. L'élaboration de réglementations reste certes, une des prérogative des administrations centrales. Toutefois, les opérateurs expriment une volonté de réduire ce type d'activité, d'abord parce que les réglementations sont déjà nombreuses et complexes, ensuite parce qu'ils considèrent que ce n'est pas valorisant pour eux. Cette fonction connaît donc elle-aussi une évolution vers la définition de "réglementations-cadre".
- Il consiste aussi en la diffusion d'information. Encore faut-il qu'eux-mêmes disposent de l'information! Seule une partie est diffusée sur leur propre initiative.
- En fait, une partie notable de leurs efforts se ramène à accompagner un certain nombre d'initiatives locales innovantes, notamment par des co-financements ou par un appui méthodologique.

Il y a là matière à réflexion pour l'Instance.

Par ailleurs, se pose aussi très nettement une question de répartition des domaines d'actions entre les différents Ministères.

Pour les régions, la question de la répartition des compétences est soulevé par les collectivités locales comme par les services de l'Etat.

On retrouve la question de répartition des tâches entre les différents services de l'Etat, accrue dans certains cas par l'action directe sur le terrain.

Elle renvoie aussi à la question générale de la répartition des compétences dans le domaine de l'environnement entre l'Etat et les Collectivités Locales. Une réflexion est engagée sur ce thème par le Ministère de l'Environnement. Il serait sans doute souhaitable que l'Instance vérifie la cohérence de ses propositions avec celles qui seront faites dans le cadre de cette réflexion.

Le conflit d'acteurs

Les problèmes de communication, voire de conflit entre les différentes administrations sont perçus comme une faiblesse du dispositif, au niveau central, et de façon aiguë au niveau local. Certes, les relations se sont améliorées : les DIREN l'expliquent en grande partie par la mise en place des mesures agri-environnementales -qui leur ont permis de faire des propositions qui sont accompagnées de moyens financiers et donc de ne plus seulement intervenir pour interdire.

Toutes les régions et tous les départements n'en sont pourtant pas au même stade. Dans certains cas, le conflit paraît extrêmement développé; ailleurs, certaines mesures ont été mises en place pour améliorer les échanges entre les différents services de l'Etat comme le montre l'exemple des pôles de compétences inter-services en région Rhône-Alpes.

Il est relativement difficile d'apprécier la portée exacte de ce problème relationnel qui existe à des degrés divers, mais qui est tantôt minimisé pour protéger des collaborations ponctuelles, tantôt surestimé et utilisé comme justification de certaines passivités.

En fait, certains interlocuteurs s'interrogent sur les causes de ces conflits et évoquent finalement les enjeux différents et divergents de chacun des services sur le même territoire. Ainsi est cité l'exemple des plantations de peupliers en bord de rivière qui représente une production pour les services de l'agriculture et un obstacle à l'écoulement des eaux pour ceux de l'équipement.

L'organisation de l'administration n'est pas très adaptée.

Certains points d'organisation de l'administration, touchant notamment à celle des DIREN et à leur place dans le concert administratif régional et départemental, sont aussi considérés comme des éléments négatifs du diagnostic. Par exemple :

- les DIREN n'ont pas toujours de délégués départementaux, ce qui rend difficile la communication et la circulation de l'information;

- "Il y a trop de cloisonnement dans l'administration. Même au sein de chaque ministère les cloisonnements sont importants. La cohérence ne peut se faire que sur le terrain, au niveau local";
- les administrations et les politiques se situent pour la plupart dans une logique verticale de filières; or les DIREN, qui devraient jouer un rôle transversal, par rapport aux autres administrations, n'ont pas vraiment les moyens de le faire.

Le manque de cohérence entre les politiques sectorielles

Alors qu'il a été constamment évoqué par les membres de l'Instance et par l'ensemble de la littérature existant en matière de zones humides, cet élément de diagnostic est rarement évoqué par les acteurs.

Pour ceux qui le mentionnent, il est étayé par deux remarques :

- l'une concerne l'agriculture : la PAC a été et reste encore trop favorable aux systèmes intensifs; l'exemple de la prime à l'herbe, trop faible par rapport aux autres primes est donné;
- l'autre est plus générale; les arbitrages se font le plus souvent en faveur des aménagements et aux dépens des zones humides.

Enfin parmi ceux qui font cette analyse, quelques-uns concluent à un déséquilibre entre les efforts en faveur des zones humides, qui restent ponctuels, et les tendances lourdes et continues de l'ensemble des politiques sectorielles.

Epilogue pour le diagnostic, proposé par un des opérateurs interrogés :

"L'action sur les zones humides c'est comme l'action sur les drogués : c'est beaucoup de travail et ça permet d'en sauver 3%"

III. PROSPECTIVE GENERALE : DES POINTS DE VUE CONTRASTES

Lorsqu'on les interroge sur la prospective, les acteurs construisent leur réflexion à partir de la situation actuelle et des tendances récentes. Ils réfléchissent ensuite sur ce qui peut infléchir celles-ci dans un sens ou dans un autre. Les points de vue sont partagés entre deux principaux cas de figure et un troisième point de vue, moins fréquent.

III.1 Une première tendance plutôt optimiste.

Elle part du constat de la prise de conscience croissante du problème, du fait que les actions en matière de zones humides sont de mieux en mieux acceptées et que la mise en oeuvre des instruments est en train de "monter en puissance", que les lois sont de plus en plus nombreuses et seront de plus en plus appliquées. Par ailleurs, pour les tenants de ce point de vue, le contexte général paraît évoluer dans un sens favorable, dans la mesure où les enjeux de pression sur les zones humides sont de moins en moins forts : l'intensification n'est plus l'unique préoccupation du développement agricole; il y a aujourd'hui beaucoup moins d'aménagements portuaires; le tourisme se préoccupe surtout de l'amélioration de l'existant -éventuellement de son extension- mais les créations de nouvelles unités sont rares...

Certains interlocuteurs voient donc une évolution favorable pour les zones humides.

Avec quelques réserves

Une partie d'entre eux nuancent cependant leur propos, ils sont plutôt optimistes, mais ont une conscience aiguë de la lenteur de l'évolution de la prise en compte des zones humides : "ça s'améliore, mais à quelle vitesse?"

Deux types de perspectives sont alors à envisager pour l'avenir :

- "On continue à bricoler, on sauve quelques zones sur lesquelles c'est bien engagé"; quant au reste, il continuera à être grignoté progressivement;
- Cette évolution n'est pas inéluctable; si les évolutions en cours sont renforcées par une volonté politique et des moyens en rapport avec les enjeux.

Des optimistes émettent encore d'autres réserves : si l'ensemble du contexte paraît évoluer favorablement aux zones humides, des incertitudes subsistent, notamment sur les petites zones humides, qui échappent souvent à la mobilisation actuelle. Il en va de même pour la préservation des fonctionnements des zones humides : en effet, un des enjeux majeurs de celui-ci est le niveau d'eau; or si les conflits sur les surfaces s'atténuent, ceux

sur les niveaux d'eau persistent dans la mesure où ils sont déterminés par une aire plus vaste que les périmètres humides explicitement protégés et gérés.

III.2 Une deuxième tendance plus pessimiste.

Elle part de l'idée que, du fait de la crise économique, les positions se durcissent autour des projets d'aménagements pénalisants pour les zones humides. Certains interlocuteurs parlent de contre-évolution de la prise en compte des milieux naturels. Le cas du Lac de Fabrèges est cité en exemple, et plus généralement, les interlocuteurs qui envisagent ce scénario sentent une inflexion dans les discussions, qui s'inscrivent en retrait par rapport à l'évolution des dernières années, et tendent à refuser les "états d'âme" dans les décisions d'aménagement. Dans le contexte de chômage actuel, bloquer un aménagement, peut apparaître comme refuser un emploi ou une chance d'en créer. On peut citer, dans ce sens, la multiplication des zones artisanales, industrielles, des bases de loisirs, la relance des travaux publics...

III.3 Un point de vue plus radical

Il est exprimé par quelques acteurs. Pour eux, l'évaluation elle-même risque de renforcer la tendance actuelle vers une prise en compte croissante des zones humides, qu'ils jugent négative.

IV. PROPOSITIONS DES ACTEURS

Quelle politique des zones humides paraît-elle souhaitable aux acteurs?

Quelles propositions concrètes mettent-ils en avant pour améliorer le fonctionnement de cette politique?

Les acteurs interrogés sont dans l'ensemble conscients du caractère complexe, multi-acteurs, de la question des zones humides. Si quelques-uns restent "muets", nombreux sont ceux qui émettent des propositions partielles, plus ou moins nombreuses, plus ou moins approfondies selon le degré de sa réflexion - et de sa motivation - sur ce thème.

IV.1 Portrait robot d'une politique des zones humides

Présenter pour chacun des opérateurs la ou les propositions aboutirait à une liste disparate et redondante.

Chacun s'est exprimé sur certains aspects seulement d'une politique. Mais en mettant bout à bout ces propositions et attentes fragmentaires, il émerge une sorte de "portrait-robot", qui indique les grandes lignes d'une politique des zones humides renouvelée, telle que la verraient les opérateurs les plus motivés. C'est l'exercice proposé ci-dessous¹⁰.

Elle doit reposer sur une réflexion prospective, une explicitation des objectifs.

Il faut en particulier éclaircir la réponse à la question : quelles zones humides veut-on avoir dans les années à venir?

Les objectifs doivent être quantifiés, si possible en termes de superficie et d'indicateurs de qualité.

Sur ce point, il existe une diversité de points de vue quant à la manière de concevoir ces objectifs :

- les uns défendent le principe de zonages,
- d'autres préconisent le principe du "no net loss" (pas de pertes nettes en superficie par rapport à la situation actuelle),

¹⁰ Il va de soi que les propositions sont essentiellement le fait des opérateurs favorables à une action en matière de zones humides. La relative convergence leur points de vue ne doit pas faire oublier les tensions mises en évidence plus haut.

- d'autres défendent un point de vue intermédiaire, tenant compte de la hiérarchie entre espaces selon leur intérêt international, national, régional ou local.

Elle doit "positiver" les zones humides, y compris

- ***voire surtout - dans leurs aspects socio-économiques.***

En voici quelques exemples cités dans les entretiens :

- En Alsace, les zones humides permettent une épuration de l'eau, l'eau qui servira demain à fabriquer la bière. C'est pourquoi les écologistes et les entreprises de brasserie s'associent pour les défendre.
- La promotion des labels pour des produits respectant et valorisant des espaces remarquables servirait à la fois les milieux naturels et les intérêts économiques des producteurs locaux. Les produits CEPIA dans les Parcs Naturels Régionaux développent cette idée¹¹.

Elle doit s'appuyer sur la panoplie existante,

en matière de protection, de réglementations, de mesures contractuelles, de planification...

Elle doit s'efforcer de mettre en cohérence

les différentes interventions publiques sur un même espace.

C'est forcément une politique partenariale

Avec la décentralisation actuelle, l'Etat seul ne peut mener une telle politique. Elle doit au minimum s'appuyer sur un partenariat Etat-Région (les deux échelles d'appréhension du problème les plus voisines).

Par ailleurs, elle doit favoriser l'intercommunalité, seule voie possible pour inciter les élus communaux à mieux préserver les zones humides.

C'est une politique qui doit développer la concertation locale

¹¹ Il peut valoir la peine de noter que les pistes possibles pour ce genre d'action ont été étudiées de façon approfondie par un groupe de travail; voir : Terres et Eaux, CESTA, 1986.

Elle doit comporter un solide volet de communication (information, formation), touchant toutes les cibles :

Les opérateurs des différentes administrations, les élus (on l'a vu, ce point ressort d'une façon cruciale des entretiens avec les acteurs de terrain), mais aussi le grand public.

Un exemple de proposition plus concrète pour cette communication en direction des élus : elle pourrait s'appuyer sur des réseaux d'information existants, par exemple ceux du Ministère de l'Intérieur, ce qui présenterait deux avantages : de plus grands moyens, et peut-être une meilleure crédibilité auprès de certaines cibles.

En ce qui concerne le grand public, elle doit passer par l'ensemble des médias, avec un message d'alerte.

En ce qui concerne les administrations :

Les acteurs rencontrés ne formulent pas de demande de formation de type classique. Ils sont d'ailleurs peu explicites sur le mode de diffusion-acquisition souhaitables des connaissances sur les zones humides. Il faudra donc réfléchir sur les formes les plus adaptées et susciter leur demande (les "tours de terrain" sont sans doute un mode d'apprentissage, à la fois efficace, agréable et qui permettrait de plus aux acteurs de mieux se connaître).

En ce qui concerne les contenus souhaitables, il est plus facile de les cerner. On peut regrouper les demandes en quatre axes :

- une connaissance de type cartographique, ou d'inventaire, qui fasse notamment ressortir la diversité des situations recouvertes par le terme générique de zones humides;
- une connaissance en termes de définition, de fonctionnement, notamment hydraulique, faunistique et floristique, biomasse, connexions entre milieux..;
- une connaissance des usages actuels, de la relation homme-milieus humides;
- une "connaissance des connaissances disponibles" notamment :
 - * sur les activités compatibles ou non avec la préservation des zones humides,
 - * sur les aspects économiques -usages, production, mais aussi évaluation des projets qui les affectent-,
 - * sur leur contribution à la régulation hydraulique et à la qualité des eaux,
 - * sur leur évolution en l'absence d'activités humaines.

L'ensemble devrait s'inscrire dans l'aménagement du territoire, aussi bien à l'échelle régionale que nationale.

C'est dans ce sens que peuvent converger:

- les efforts de zonage,
- une réflexion sur les vocations et les usages,
- une cartographie mettant en avant des caractéristiques géographiques et écologiques,
- une cartographie mettant en relief les grandes fonctions des zones humides dans les grands systèmes écologiques.

Un tel ensemble correspondrait à un travail de type DATAR.

Faut-il une loi sur les zones humides?

Ainsi, les propositions formulées par les opérateurs peuvent constituer une base pour faire évoluer la politique des zones humides. La question a cependant été soulevée de savoir si les efforts sur l'accentuation, la mise en cohérence, de mesures telles que celles évoquées ci-dessus peuvent se faire dans le cadre actuel renforcé par un message politique réaffirmé, ou s'il faut aller jusqu'à prévoir un nouveau cadre global, par exemple, une loi "zones humides". Pour certains, ce serait peut-être "l'électrochoc" souhaitable pour concrétiser et catalyser tous les efforts élaborés jusqu'ici

IV.2 Des recommandations ponctuelles

Par ailleurs, nombre de recommandations plus ponctuelles ont été faites pour améliorer tel ou tel aspect du système actuel de gestion des zones humides; on peut en énumérer un certain nombre, en vrac.

*L'amélioration du porté à connaissance des élus passerait par une amélioration de la cartographie, les ZNIEFFs sont insuffisantes sur ce point.

*Il faudrait mettre en place des protocoles de suivi sur les mesures agri-environnementales qui puissent permettre un ajustement en direct, et qui soient adaptés à l'échelle de temps de ces mesures.

*Il faudrait étendre et assouplir le champ géographique d'application de la loi Littoral, de façon à ce qu'elle s'applique sur des aires géographiques et écologiques cohérentes.

*De même, le champ d'action du Conservatoire du Littoral pourrait utilement être étendu aux estuaires.

*Le Ministère de l'Environnement devrait développer sa capacité d'analyse économique, notamment sur deux points : l'évaluation coûts-bénéfices des projets d'aménagement, et l'évaluation de l'intérêt récréatif, et plus largement, économique et social, des zones humides.

*Les mesures contractuelles qui se multiplient aujourd'hui sont trop fragiles. Il faut institutionnaliser les aides tout en prévoyant, pour ne pas figer les systèmes de gestion dans un contexte économique très évolutif, un mécanisme de révision comportant des règles et des références transparentes.

*L'idée d'un Fond de Gestion de l'Espace Rural, promu par la DERF, est sans doute une préconisation à examiner de près dans son potentiel pour contribuer à la gestion des zones humides.

*La Direction de l'Eau, et dans une moindre mesure celle des Routes soulignent la nécessité de disposer d'indicateurs d'état des zones humides.

*La Direction des Routes suggère que les travaux connexes des projets d'infrastructures soient cohérents avec les conclusions des études d'impacts sur ces projets.

*La Fédération des Parcs Naturels Régionaux, propose de rendre les chartes opposables.

IV.3 Des contradictions et des réticences latentes

L'assemblage, comme dans un puzzle, des différentes propositions, ne doit pas cacher les divergences de points de vue, d'intérêts, d'attentes qui séparent les acteurs. Celles-ci sont révélées notamment par un certain nombre de contradictions.

Par exemple, le thème du zonage préoccupe une grande partie des acteurs. Deux personnes peuvent appeler de leurs vœux un zonage, pour des raisons opposées. L'une souhaitant voir garanties les plus fortement possible des aires étendues, l'autre espérant

qu'on lui désigne (par exclusion du zonage) les zones où elle n'aura pas de contrainte à son action.

La même personne peut être demandeuse de zonage dans cette dernière optique, tout en se plaignant des contraintes excessives mises aux activités à l'intérieur des espaces "zonés" pour leur intérêt écologique.

Les réactions très vives sur les ZNIEFF illustrent un peu le même thème. Les mêmes personnes, au cours de l'entretien, peuvent demander davantage d'information sur la localisation et les valeurs écologiques des zones humides, et en même temps se plaindre de ce que les ZNIEFFs, par l'information qu'elles contiennent, empiètent déjà sur leur liberté d'agir!

Les propositions des acteurs doivent donc être replacées dans une prise en compte des stratégies et positions différentes qui sous-tendent les relations entre opérateurs des politiques publiques en matière de zones humides. Dans le cadre de l'évaluation, les propositions que l'on vient de présenter, qui se dégagent des entretiens, doivent sans doute être complétées :

- par celles qui découlent de l'étude des connaissances et analyses disponibles au départ de l'évaluation,
- par le recoupement des propositions des acteurs avec d'une part les constats de la première phase, et d'autre part les analyses sur les "points aveugles" du système d'acteurs que révèle l'analyse des réponses aux entretiens (on trouvera ces éléments dans la note de synthèse du rapport de deuxième phase),
- par la prise en compte des positions mises en évidence dans les parties précédentes du présent rapport.

CONCLUSION

Les principaux constats issus de l'enquête sont repris dans le recouplement de la première et de la deuxième phase, présenté plus bas comme le deuxième volet du présent document. Pour éviter trop de redondance, on ne les rappellera pas ici.

Par contre, il paraît utile de revenir, en conclusion, sur les utilisations possibles des résultats de l'enquête.

D'abord les analyses, les jugements, les propositions exprimées par les opérateurs peuvent être pris en compte directement par l'Instance d'Evaluation, comme un élargissement des sensibilités et des points de vue qui y sont représentés - un peu comme si les opérateurs interrogés contribuaient indirectement aux débats de l'Instance. A celle-ci d'extraire du matériau et des commentaires proposés plus haut les contributions qui lui paraissent devoir enrichir ou nuancer ses conclusions.

Ensuite, les positions exprimées lors de l'enquête peuvent permettre à l'Instance de préciser sa propre analyse des jeux d'acteurs, des relations entre les différentes institutions et politiques publiques, qui constituent une donnée essentielle :

- pour les diagnostics et évaluations qu'elle peut émettre,
- pour apprécier l'accueil que peuvent recevoir ses propositions, et donc cerner l'effet que l'on peut en attendre.

Cette utilisation des résultats doit notamment s'appuyer sur des recouplements entre les résultats de l'enquête et :

- les connaissances disponibles par ailleurs sur les problèmes des zones humides,
- l'expertise et les compétences propres des membres de l'Instance,
- les résultats de l'étude de première phase¹².

Enfin, l'utilisation des résultats de l'enquête ne s'arrête pas forcément à l'exercice d'évaluation dans le cadre duquel elle a été conduite. Elle peut aussi - si l'Instance juge sa diffusion opportune - aider plus tard les opérateurs qui s'engageraient dans de nouvelles actions en matière de zones humides à mieux appréhender le cadre et les données tactiques (contextes, situations, relations, attentes,...) des initiatives opérationnelles qu'ils peuvent engager.

¹² - sur ce point, voir le second volet du document-

**RECOUPEMENT ENTRE LA PREMIERE
ET LA DEUXIEME PHASE**

INTRODUCTION

Le première phase de l'étude (présentée dans un rapport de juillet 1993) avait consisté principalement en un recueil systématique de données et d'évaluations à dire d'expert, permettant de dresser un tableau d'ensemble de l'état écologique des zones humides françaises, de son évolution, et des principales politiques publiques qui en sont la cause. Il s'en dégage une première approche d'évaluation, que l'on peut qualifier d'externe, et centrée principalement sur le résultat environnemental de ces politiques.

La deuxième phase s'est efforcé de cerner de la façon la plus précise possible :

- la façon dont les acteurs identifient le problème des zones humides (leur perception des zones humides, leur évaluation sur la nature et l'importance pour la collectivité des problèmes qu'elles posent),
- les diagnostics qu'ils proposent (leur analyse des progrès constatés et difficultés rencontrées, l'efficacité ou non des actions menées pour les traiter, ...),
- les perspectives d'avenir qu'ils envisagent (comment voient-ils l'évolution du problème, des actions, de leur propre action),
- les actions nouvelles qu'ils proposent ou qu'ils souhaitent voir mettre en place.

Le traitement de leurs réponses sur les quatre thèmes qui viennent d'être évoqués permet de dégager la façon dont ces acteurs analysent et évaluent l'action publique en matière de zones humides. Il permet donc de dégager une évaluation que l'on peut qualifier d'interne, et aussi de cerner le type de propositions auxquelles ces acteurs peuvent être réceptifs.

Il reste à croiser les résultats de la deuxième phase avec ceux de la première : c'est l'objet de la présente synthèse.

On vise ainsi :

- à dégager les convergences et les décalages entre les points de vue des acteurs, et les informations disponibles par ailleurs sur le problème et son évolution,
- à compléter les diagnostics, perspectives et propositions émis par les acteurs, par ceux qui résultent de la confrontation des deux perspectives de l'évaluation : interne, et externe.

La synthèse sera ainsi organisée autour des quatre thèmes évoqués plus haut - dans un ordre un peu différent : identification, diagnostic, propositions, prospective. Sur chacun de ces thèmes, on trouvera à la fois :

- la reprise des principaux constats de l'enquête,
- les analyses qui découlent d'un croisement de ces résultats avec ceux de la première phase.

I. LA MANIERE DE POSER LE PROBLEME DES ZONES HUMIDES

I.1 Un problème largement perçu par les acteurs, mais de manière souvent floue et parcellaire

Les zones humides ne sont plus inconnues, ni remises en cause en tant que telles

Le premier constat ressortant de l'enquête : pratiquement toutes les personnes interrogées connaissent peu ou prou l'existence des zones humides. Le plus souvent, ils en proposent (dans le cadre de l'entretien) une vision plutôt positive. Par contre, ils attribuent facilement au public une perception négative des zones humides.

Leur perception des zones humides reste cependant partielle sur plusieurs plans.

- * Ils n'évoquent, pour la plupart, que certaines fonctions des zones humides. Les moins bien identifiées étant d'ailleurs leur production biologique et économique, et les services que rendent à la société leur bon fonctionnement écologique.
- * Peu nombreux sont ceux qui ont une connaissance précise de l'étendue, de la localisation, de la diversité des zones humides.

Les enjeux ayant trait aux zones humides sont perçus de façon très diverse, voire contradictoire

Les enjeux que soulève la question des zones humides sont évoqués de manière très diverses par les acteurs - d'une façon qui, dans les grandes lignes, se recoupe assez bien avec le type de politique dont ils ont la charge. Certaines positions typiques ont été relevées :

Les zones humides menacent l'intérêt général. Le souci dont elles sont l'objet est perçu comme une interférence avec d'autres intérêts perçus comme plus fondamentaux : "Entre la protection de quelques oiseaux et la création de quelques emplois, on n'hésite pas et les milieux professionnels et les salariés non plus". Cette attitude n'est pas la plus fréquente, mais apparaît surtout chez les acteurs chargés de développer des aménagements a priori susceptibles de dégrader les zones humides.

Les zones humides soulèvent un problème de compétence. Il n'est pas rare que son évocation soit l'occasion d'une mise en cause de la compétence technique et scientifique des acteurs spécialisés. "En la matière, il semble que n'importe qui puisse se prétendre expert".

Le problème des zones humides est un problème de gestion. "Qui dit zone humide non gérée, dit non zone humide". Au-delà de son fondement objectif, cette affirmation

mainte fois répétée ne semble pas dépourvue d'arrière-pensées stratégiques. Elle implique en effet la re-confirimation de la compétence sur ces espaces des organismes aménageurs et gestionnaires. Elle conditionne le maintien des zones humides à l'attribution de crédits de gestion ou de compensations financières, restreignant par là les possibilités d'action à grande échelle.

C'est un problème de compromis entre protection et aménagement. La plupart des acteurs, qu'ils agissent dans le sens de la protection ou de l'aménagement, insistent sur la nécessité de concertation, et de trouver des compromis, un "équilibre".

Une évolution significative et positive des points de vue, qui restent cependant en décalage avec les constats sur l'état et l'évolution des zones humides

L'ensemble des entretiens montre une certaine convergence de nombreux opérateurs autour du point de vue suivant : consensus sur l'existence du problème, formulation de celui-ci comme un problème de gestion partenariale, d'aménagement négocié de certaines zones humides. La prédominance actuelle de ce point de vue, peu répandu il y a encore quelques années, semble refléter le développement rapide, et récent, de nouveaux outils et de nouvelles pratiques (mesures agri-environnementales, acquisition d'espaces gérés de façon partenariale, etc.).

Cependant, il faut noter :

- la persistance significative de positions conflictuelles de la part d'acteurs de politiques publiques cruciales pour les zones humides,
- que, si l'on se réfère aux constats de la 1ère phase, la gestion concertée qui semble monopoliser l'attention et l'expression des acteurs ne concerne que des superficies très limitées,
- que les situations d'opposition conflictuelle des points de vue et des pratiques restent très fréquentes, et entraînent des conséquences de grande échelle sur l'évolution de ces milieux.

Au total, l'enquête suggère les conclusions suivantes :

- on s'éloigne des oppositions systématiques et de la remise en cause de l'existence même du problème, qui semblaient prédominer il y a encore peu d'années,
- la multiplication des opérations locales de protection/gestion partenariale a été accompagnée d'une évolution des idées,
- la plupart des acteurs manquent d'une vision d'ensemble du problème, à la fois dans son extension spatiale, et dans ses enjeux,
- ils tendent à sous-évaluer la persistance bien réelle d'oppositions d'intérêts, de stratégies et de pratiques, et ses conséquences dans l'évolution des milieux.

I.2 Un décalage entre la perception des acteurs, et les exigences d'une gestion d'ensemble, à long terme, des zones humides françaises

Dans la première phase, le problème des zones humides était posé de manière systématique, et d'emblée à grande échelle. Par le moyen de l'inventaire, de l'information des questionnaires, on obtenait une analyse méthodique, qui permet de re-situer chaque problème particulier de zone humide dans une évaluation d'ensemble de l'évolution des zones humides au plan régional ou national.

Une perception très partielle du problème

Le manque de vision d'ensemble des acteurs se traduit par deux symptômes. D'une part, ils focalisent aujourd'hui leur attention sur les exemples d'opérations réussies ou prometteuses qui sont en cours - et qui mobilisent beaucoup d'énergie de leur part. Il leur est très difficile, voire impossible - ou encore, désagréable - de re-situer ces avancées dans une évaluation d'ensemble de l'évolution des zones humides. D'autre part, la plupart connaissent des exemples d'évolution très négative d'une zone humide. Mais faute d'une vision claire de l'ensemble fini que constitue le patrimoine français de zones humides, ces exemples tendent pour eux à se perdre dans la masse, comme une perte finie prise sur un fond indéfini. Dans ce contexte, le décalage apparent entre l'évaluation négative qui ressort de la première phase, et celle beaucoup plus optimiste proposée par la majorité des acteurs, paraît tout à fait logique.

Une perception très limitée des fonctions des zones humides

Les perceptions des acteurs sont aussi dominées par l'idée que les zones humides ne valent que si elles sont gérées directement par des activités humaines. Ils veulent voir des utilisateurs sur les sites, une gestion active qui en tire des productions localement, qui nécessite des interventions techniques ou administratives. Tout se passe comme si les fonctions que les zones humides remplissent indirectement, à distance - comme la régulation des crues, l'amélioration de la qualité de l'eau, ... - ou de manière invisible - comme la reproduction du poisson ou du gibier, ... - n'avaient pas une valeur suffisante pour justifier leur conservation ou leur restauration. Il en est de même pour les fonctions dont la pérennité ne nécessite pas (ou guère) d'intervention, et qui laissent craindre une sorte de vide social local.

La première raison de ce décalage semble être tout simplement que les acteurs sont peu au fait de ces fonctions et des valeurs qu'elles peuvent représenter pour la collectivité.

Pour ce qui concerne la crainte de la non-intervention, elle renvoie d'une part à la crainte du sauvage, de parcelles de territoires livrées à elles-mêmes; mais elle est liée aussi à des questions d'intérêt, de pouvoir, de territoire. Tout se passe un peu comme si une zone qui ne serait pas le champ d'action technique d'organismes publics ou d'acteurs privés ne pouvait pas prétendre à une utilité collective.

Cette perception est sans doute liée également à la difficulté de mettre en place une différenciation des territoires selon les fonctions qu'ils remplissent dans un ensemble. Un usage rationnel des zones humides (au sens de la convention de RAMSAR) suppose une telle conception différenciatrice de l'aménagement du territoire. Elle est en contradiction avec une conception homogénéisatrice, très répandue en France, et qui se traduit à la fois dans les attentes des acteurs, et dans les outils d'aménagement qui sont mis à leur disposition (par exemple, l'absence d'outils pour financer les rôles positifs joués en matière d'eau par le maintien d'espaces naturels dans les communes de tête de bassin).

Le compromis : équilibre ou dérapage?

Dans l'état actuel de l'évolution des actions publiques en matière de zones humides, la tendance dominante des acteurs est la recherche de solutions de compromis (ou au mieux d'intégration) entre artificialisation et protection. Dans la grande majorité des cas, celle-ci se traduit par la destruction partielle d'une zone, la conservation de ce qui reste étant considérée comme une "compensation". Du point de vue des acteurs en négociation localement, ce compromis tend à être perçu comme un équilibre.

Mais du point de vue externe, son résultat net est la régression ou la dégradation de la zone humide concernée. Le phénomène est encore plus net à long terme, si de nouveaux compromis interviennent sur les zones déjà en partie artificialisées. En l'absence d'objectifs de stabilisation à terme (et à un niveau qui est à définir) des surfaces et du niveau de qualité des fonctionnements écologiques, en l'absence de politique de restauration, la juxtaposition de multiples compromis locaux se traduit donc, au fil du temps, par un dérapage global et continu, une dégradation d'ensemble des zones humides. Là encore, le décalage entre l'évaluation externe de la première phase, et la perception plus optimiste des acteurs n'est pas surprenant. Ce qui apparaît localement, et à un moment donné, comme équilibre dans la relation entre acteurs, se traduit à l'échelle d'ensemble et au fil du temps par l'extrême difficulté d'aboutir à une qualité environnementale durable des zones humides.

II. DIAGNOSTIC : PRISE EN COMPTE DES ZONES HUMIDES, ACTIONS PUBLIQUES EN LEUR FAVEUR

Le diagnostic présenté dans le rapport d'étude de deuxième phase comporte essentiellement quatre volets :

- l'analyse et l'évaluation portées par les acteurs sur les actions de leurs propres services en matière de zones humides, et sur l'ensemble des actions publiques en la matière,
- la description et l'analyse par AScA de l'ensemble des actions (y compris communication, information et formation) des opérateurs,
- le diagnostic d'ensemble proposé par AScA, après recoupement entre ces différents éléments, et avec les résultats de la phase I.

Il ne peut être question ici que de résumer sommairement les constats énoncés dans l'étude.

II.1 Les diagnostics des acteurs

Il faut noter tout d'abord que les acteurs interrogés se disent plutôt satisfaits des actions ... dont ils sont les opérateurs. Ce point de vue s'explique aussi par le flou des repères par rapport auxquelles ils pourraient se situer : objectifs, critères d'évaluation.

Ils sont plus explicites dans leur analyse d'ensemble.

Ils soulignent d'un côté des points positifs :

- un arsenal d'outils juridiques assez complet et plutôt bien conçu,
- une certaine amélioration dans les relations entre les acteurs, même si elle est encore partielle.

Parmi les blocages, ils soulignent :

- une sensibilisation insuffisante des élus,
- le problème majeur posé par la répartition des compétences, et notamment par les limites du rôle et des possibilités d'action de l'Etat,
- des problèmes divers, déjà répertoriés dans la littérature sur les zones humides, par exemple, les distorsions fiscales qui entravent la bonne protection des zones humides.

II.2 Un bilan des actions, de l'information, de la communication

En schématisant beaucoup les résultats de l'étude, on peut ramener les actions de prise en compte des zones humides à trois degrés d'ambition, qui sont aussi trois états d'esprit.

- * Les zones humides comme contraintes externes. Pour quelques interlocuteurs, l'objectif est de limiter au maximum les contraintes à leurs activités qui peuvent résulter de la prise en compte des zones humides. Pour d'autres, ils n'ont pas à se fixer d'objectifs, ni de procédures de prise en compte particulières, n'estimant pas avoir d'impact significatif sur elles.
- * Les zones humides, autant que possible. Pour un grand nombre d'acteurs des politiques sectorielles, la protection des zones humides est souhaitable, et fait l'objet d'actions de prise en compte spécifique (exemples : adaptation des tracés routiers, traitement soigneux des abords des aménagements, compensations ponctuelles), dès lors qu'elle ne remet pas en compte leurs actions d'aménagement et de développement.
- * Enfin, et de façon assez évidente, le maintien des milieux naturels est l'objectif des services et organismes spécialisés dans la protection de l'environnement.

Il est important de noter que, pour les opérateurs des politiques sectorielles, les zones humides sont rarement prises en compte de manière spécifique. Elles entrent soit dans une catégorie "prise en compte des milieux naturels", soit de manière encore moins différenciée, dans les actions d'environnement en général.

Toutefois, si l'on fait le bilan des actions menées, tous opérateurs confondus, en faveur des milieux naturels, il apparaît clairement qu'une partie importante d'entre eux (pour fixer les idées, au moins la moitié) est dirigée vers les zones humides.

En ce qui concerne la circulation de l'information, la communication et la formation, les constats les plus marquants sont les suivants :

- les acteurs des politiques sectorielles reçoivent peu d'information sur les zones humides, dans l'ensemble,
- ils en émettent très peu; encore se restreint-elle pratiquement à deux types de contenus (dans les lettres d'information des Ministères ou des Organismes, par exemple), à savoir la description d'"opérations-pilotes", et une information de base sur les outils juridiques et financiers pour la gestion des milieux naturels,

- parmi les nombreux opérateurs rencontrés au niveau national, pratiquement aucun n'a bénéficié d'une formation spécifique sur les zones humides (ni n'en a d'ailleurs exprimé la demande).

Il semble qu'une information importante existe, mais qu'elle se présente pour l'essentiel sous une forme peu accessible aux acteurs ("alambiquée"), et/ou qu'elle est relativement peu diffusée.

On a cependant relevé des exemples porteurs de perspectives intéressantes, notamment :

- une action innovante d'information active et détaillée vers les élus en Savoie ("Mieux connaître la nature de son canton"),
- le constat que la formation la plus efficace se fait sur le tas, par le traitement de dossiers concrets; assez nombreux sont les opérateurs qui en bénéficient;
- le fait que la présence dans des services non spécialisés dans les milieux naturels de personnes compétentes sur ce thème résulte souvent de l'échange de personnel entre les ministères ou les services.

II.3 Diagnostic d'ensemble

Au total, on relève un certain décalage entre le diagnostic exprimé par les acteurs d'une part, et d'autre part les résultats de l'étude de première phase et les analyses exprimées par les experts membres de l'Instance dans les réunions de travail de celle-ci.

Cela résulte semble-t-il d'éléments déjà évoqués plus haut :

- le biais optimiste dans l'analyse des actions par leurs propres opérateurs,
- la prédominance, évoquée plus haut, d'un discours de consensus et de gestion partenariale,
- le manque de repères clairs qui permettraient aux acteurs de se situer.

On peut aussi y voir une réticence collective à mettre en évidence certains des mécanismes structurants de la dégradation des zones humides, et en particulier les contradictions qui persistent entre les options centrales de certaines politiques sectorielles, et les exigences d'une bonne gestion des milieux naturels à grande échelle. Autant ceux-ci étaient mis en évidence clairement par la 1ère phase et des études antérieures à l'évaluation, autant elle ne ressort dans l'enquête de deuxième phase que lorsque l'on confronte entre elles, après les entretiens, les positions prises par les acteurs. Tout se passe un peu comme si les acteurs avaient entrepris (assez logiquement, d'ailleurs) de régler d'abord les cas où les intérêts sont peu divergents, remettant à une période ultérieure le traitement de contradictions de fond entre diverses politiques publiques.

Dans ce contexte, il n'est pas surprenant, là encore, que co-existent :

- dans l'évaluation interne, la perception de grandes avancées, et d'une amélioration des relations,
- dans l'évaluation externe, le constat que persistent des obstacles de fond à l'"utilisation rationnelle" des zones humides.

III. LES PROPOSITIONS D'ACTION

III.1 Les proposition évoquées par les acteurs

Sur ce point, il convient d'abord d'évoquer le fait que les acteurs rencontrés dans le cadre de l'enquête ont émis peu de propositions pour l'amélioration de l'action de leurs propres services. Ce constat semble correspondre au fait que la plupart des services, au cours des dernières années, ont beaucoup innové en matière de protection/gestion des zones humides. Ils ne semblent pas mûrs pour tirer bientôt des bilans et des enseignements. Il est un peu tôt pour envisager déjà de nouvelles initiatives (au-delà de la prolongation et de l'extension des types d'actions introduites dans la période récente).

Lorsqu'on les interroge sur les améliorations à apporter à la politique des zones humides dans son ensemble, chaque acteur tend à renvoyer aux initiatives que pourraient (ou devraient) prendre les autres. Sauf à tomber dans une impasse, cela suggère la nécessité d'initiatives d'ensemble (on y reviendra).

Par ailleurs, il n'est pas inutile de noter que certaines propositions émises par les acteurs s'inscrivent dans des logiques contradictoires.

Il n'en reste pas moins que dans l'ensemble, les propositions émises par les opérateurs intéressés par une politique plus active des zones humides convergent vers des orientations assez cohérentes.

III.2 Les grandes lignes d'une stratégie d'action

Celles-ci sont exposées dans le rapport de deuxième phase. En les croisant avec les constats de la première phase, on est conduit à proposer ici, pour guider la réflexion de l'Instance, les éléments suivants pour fonder une stratégie d'action.

Celle-ci devrait d'abord se fixer deux objectifs prioritaires. Ceux-ci ne résultent pas d'un postulat de principe, ni de la recherche d'un effet de présentation, mais bien des constats essentiels de la deuxième phase : la nécessité d'élargir, d'enrichir et de systématiser la perception et la connaissance du problème par les acteurs, leur tendance à renvoyer la

nécessité d'agir à d'autres (qui traduit un manque important d'impulsion et de coordination de l'action en faveur des zones humides).

Définir une nouvelle optique, changer d'échelle dans l'analyse du problème

Il s'agit de permettre aux acteurs d'acquérir une vision et une compréhension du problème :

- qui leur permette de replacer des enjeux et des actions essentiellement locaux, et très divers, dans une vision cohérente de l'ensemble du problème, à l'échelle nationale, dans sa diversité,
- de faire de l'état des zones humides françaises un objectif positif d'action, alors qu'il est encore trop souvent une gêne dans l'aménagement, ou l'objet d'une suite d'actions locales de sauvetage.

Un certain nombre de moyens pourraient y contribuer :

- l'organisation d'un colloque national qui soit l'occasion pour les acteurs et les scientifiques :
 - * de confronter des expériences locales, récentes, et à ce titre dispersées,
 - * de les replacer dans une vision d'ensemble du problème, posé à l'échelle nationale;
- la rédaction et la diffusion d'ouvrages poursuivant les mêmes objectifs,
- l'intégration du problème des zones humides dans les grandes réflexions de planification, que ce soit au niveau national (DATAR), ou au niveau régional : faire émerger, visualiser, prendre en charge à ces échelles, la question des zones humides.

Améliorer l'impulsion et la coordination interministérielle de l'action

C'est là une priorité si l'on retient que ressort de l'enquête :

- la tendance de chaque service à attendre des autres acteurs une éventuelle amélioration de l'action,
- la persistance peu soulignée, mais bien réelle, de nombreux affrontements et difficultés de coordination.

La première condition d'une amplification par rapport au niveau actuel de prise en compte des zones humides est l'affirmation d'une volonté politiques, et de directives.

Au plan national, cela suppose une initiative Ministérielle ou Interministérielle.

Plus largement, il y faut aussi une initiative des élus des collectivités territoriales. Un certain nombre d'entre eux sont très sensibilisés au problème. Une action concertée de leur part serait sans doute opportune, en particulier vis à vis de leurs pairs.

La seconde condition est de renforcer, dans l'action des administrations concernées, la capacité d'impulsion et d'animation sur le thème, aussi bien sur le plan interministériel que vis-à-vis des collectivités locales. Deux pistes peuvent être explorées dans cette voie :

- la mise en place d'un groupe de travail ou d'initiative interministériel (sous une forme restant à préciser);
- le renforcement des capacités d'impulsion technique et administrative sur le thème au sein du Ministère de l'Environnement.

La troisième condition est de renforcer la coopération interministérielle, et ce dans une double direction :

- mieux valoriser les synergies qui existent entre les initiatives visant à la gestion des zones humides et le potentiel d'action que représentent les départements ministériels qui se sentent encore peu concernés par le thème, mais qui peuvent le devenir et dont les moyens d'action sont précieux, notamment le Ministère du Tourisme (mieux valoriser socialement les ZH), du Budget, de l'Intérieur (mieux informer les élus locaux et les services de l'Etat), et la DATAR (intégrer les zones humides dans l'aménagement du territoire);
- favoriser et pérenniser le dialogue avec les Ministères dont certaines politiques posent des problèmes répétitifs en matière de zones humides - en particulier Agriculture et Equipement; l'objectif devrait être d'amplifier les négociations et partenariats locaux, aujourd'hui bien amorcés, par une capacité de coopération plus régulière, et à plus large échelle; les moyens restent à imaginer.

Enfin, des initiatives du même ordre seraient souhaitables au niveau régional ou départemental, surtout si l'on considère l'importance du rôle joué par les Collectivités Locales et par les services déconcentrés de l'Etat (ainsi que par ses Etablissements Publics). Certaines expériences rencontrées au cours de l'enquête (par exemple, la création en Rhône-Alpes d'un pôle de compétences inter-services), indiquent des possibilités pour aller dans ce sens.

Sous la conditions d'avancées significatives sur les objectifs précédents, un certain nombre de propositions concernant cette fois les moyens de la politique des zones humides pourraient être émises.

Améliorer la communication, l'information, la formation

Sur ces thèmes, on vu la relative rareté des initiatives, leur dispersion, le fait que leur contenu couvre une partie trop restreinte de la problématique.

Les orientations suivantes pourraient être envisagées :

- enrichir les contenus des documents d'information systématiques existants, en créer de nouveaux,
- améliorer la logistique de leur diffusion, notamment en changeant d'échelle, et en intégrant cette diffusion dans des canaux non spécifiques au Ministère de l'Environnement ou aux organismes qui en dépendent,
- favoriser la création de groupes de travail et de réflexion, qui permettent de diffuser, et de replacer dans un cadre large les expériences des acteurs, de faire participer activement les experts de tous les ministères concernés, de faire échanger scientifiques et opérateurs des politiques dans un cadre d'information réciproque et de réflexion commune,
- favoriser des échanges de personnels, qui représentent la forme la plus approfondie et la plus fiable d'échange des idées et des informations.

Poursuivre l'effort d'amélioration et de mise en oeuvre des outils d'action administratifs et partenariaux

Il faut d'abord noter que les outils déjà "rôdés" (arrêtés de biotope, mesures type art.19, par exemple), ne continueront à fonctionner de façon satisfaisante que si on les soutient activement. Il faut noter, entre autres, les enjeux de long terme que peut soulever la multiplications de certaines actions, notamment les mesures contractuelles, et les acquisitions de terrains.

Cela dit, l'enjeu important en matière d'outils est de faire donner tout leur potentiel aux instruments mis en place récemment, et qui permettent d'envisager un changement d'échelle par rapport à la génération antérieure.

- * Veiller à la mise en oeuvre efficace de la protection des zones humides prévue dans la loi sur l'eau de 92, et notamment à leur insertion dans les SAGE et les SDAGE.
- * Soutenir l'effort en cours pour amplifier le soutien à l'agriculture respectueuse de l'environnement (notamment, nouveau règlement agri-environnemental européen, création d'un Fond pour la Gestion de l'Espace Rural), et se donner les moyens

que ces instruments puissants intègrent efficacement les objectifs de gestion des zones humides.

- * Utiliser activement les divers instruments de planification spatiale en cours de développement, par exemple les Schémas de Mise en Valeur de la Mer, l'application de la loi littoral, ou d'éventuels schémas d'aménagement des Ports Autonomes intégrant l'environnement.
- * Maintenir l'effort pour mettre en place les Evaluations Environnementales des Plans et Programmes, et s'assurer que leur mise en oeuvre (notamment, leur champ d'application) permette de prendre en compte effectivement les plans et programmes ayant une incidence sur les zones humides.
- * Inciter à intégrer correctement les zones humides dans les différentes politiques partenariales en voie de développement aujourd'hui, par exemple les Plans Départementaux d'Environnement.

Pistes d'action diverses

Enfin, d'autres orientations d'actions sont également importantes à considérer.

Poursuivre et amplifier les efforts pour améliorer les connaissances scientifiques (mais aussi techniques) sur l'état et le fonctionnement des zones humides, ainsi que leur suivi.

Promouvoir des actions qui permettent de développer les pratiques sociales fondées sur le bon état écologique des zones humides : pratiques de loisir et de découverte, développement et meilleure valorisation des productions naturelles, intégration des zones humides dans la valorisation touristique et paysagère des régions rurales ou côtières.

Enfin, le développement d'actions ambitieuses de renaturation de zones humides est certainement à la fois très souhaitable (promouvoir une vision active et positive, permettre de concrétiser des objectifs de stabilisation en surface sans figer le développement,...), et serait sans doute relativement bien accueilli par les acteurs, si l'on en juge par les entretiens.

IV. PROSPECTIVE

IV.1 Les perspectives vues par les acteurs

Les appréciations des acteurs quant aux perspectives d'évolution des zones humides et des politiques publiques qui les concernent sont contrastées.

La possibilité d'un retour en arrière

Une partie d'entre eux évoquent des signes de relâchement de l'effort en faveur des zones humides. Pour l'essentiel, ils sont liés aux attitudes des opérateurs qui, face à la crise économique, choisissent de privilégier le volontarisme en matière d'équipements et d'aménagement. Aux yeux d'un certain nombre de personnes interrogées, il existe une réelle possibilité d'un déplacement de l'équilibre actuel entre protection et aménagement dans le sens de moins de protection. Ils sont partagés dans leur jugement de cette évolution : bienvenue pour certains, crainte pour d'autres.

Continuer dans le bon sens

Pour d'autres, les efforts réalisés au cours des dernières années sont les prémisses d'une évolution durable dans le sens d'une amélioration continue de la prise en compte des zones humides : de plus en plus de dialogue et de partenariat, une montée en puissance des efforts positifs de gestion. Cette "lancée" justifie pour eux un diagnostic optimiste : en substance, on va dans le bon sens, donc le problème des zones humides est en voie de résolution.

Une course contre la montre

D'autres acteurs enfin confrontent les efforts entrepris avec la persistance des menaces. Pour eux, l'action est orientée dans le bon sens, mais ils craignent qu'elle reste en deçà du niveau d'ambition et de moyens qui permettraient d'infléchir à temps les évolutions de l'état des zones humides.

IV.2 Des scénarios d'évolution

En recoupant ces points de vue des acteurs avec les éléments d'appréciation fournis par la phase I de l'étude, et avec les autres conclusions de la phase II, on peut dégager des scénarios plausibles d'évolution.

En effet, l'étude de première phase comportait déjà une enquête systématique sur les perspectives d'évolution de toutes les zones humides de l'échantillon représentatif. Ces perspectives intégraient déjà les efforts aujourd'hui engagés par les acteurs pour leur prise en charge. Il y a là une base très détaillée et fondée d'appréciation des évolutions tendanciennes.

L'enquête de deuxième phase met en évidence les marges de manoeuvre par rapport à cette tendance de base. Elle montre que la continuation des efforts à leur niveau actuel constitue un scénario tout à fait plausible, à mi-chemin entre les signes d'un "retour en arrière", et l'attente d'une accentuation des évolutions plus récentes en faveur des zones humides. Elle permet aussi de cerner, même si c'est seulement de manière qualitative, les progrès possibles dans l'action pour les zones humides, compte tenu des positions des acteurs. Ces marges de manoeuvres sont reflétées par les propositions d'action émises dans le paragraphe précédent.

On propose donc ici deux scénarios d'évolution des zones humides françaises.

Il est sans doute utile de préciser qu'il ne s'agit pas de "scénarios contrastés". Ceux-ci refléteraient l'un les craintes des acteurs et l'autre leurs espoirs. Comme il est souvent de coutume dans l'élaboration des politiques publiques, le premier servirait de "repoussoir", et le second de vision "mobilisatrice" des énergies positives des acteurs.

Il s'agit au contraire de scénarios qui balisent le domaine du possible (en termes de résultat environnemental) et reposent à la fois sur le travail de synthèse des situations locales, sur les positions des acteurs et les marges de manoeuvre effectives pour l'action.

Un scénario tendanciel

Le premier est fondé sur la prolongation des tendances mises en évidence par les deux phases de l'étude.

Les opérations concertées et partenariales de protection/gestion continuent à se développer au rythme actuel (et envisagé dans les perspectives zone par zone de la première phase). Il n'y a pas de relâchement - l'action continue, comme aujourd'hui, de mobiliser beaucoup les opérateurs. Mais il ne se produit pas de changement d'échelle ou d'ambition, à la fois à cause du contexte moins favorable aux priorités environnementales, et de la difficulté à mettre en place une action interministérielle beaucoup plus efficace qu'aujourd'hui.

Les résultats de l'étude montrent la grande plausibilité d'une telle perspective. Ils indiquent aussi qu'elle se traduirait par une continuation de la tendance à la régression (en surface et en qualité) des zones humides constatée sur les 30 et les 10 dernières années. Les 19 zones dont l'étude de première phase a montré que les perspectives étaient probablement négatives continueraient sans doute à se dégrader. Parmi les 36 zones (sur 74) dont l'étude de première phase concluait que leurs perspectives étaient incertaines, il est

hautement probable qu'une bonne partie d'entre elles verraient leur dégradation se poursuivre. Par rapport à l'évolution des dernières décennies, cette dégradation serait peut-être un peu ralentie. Les zones humides qui bénéficieraient des efforts de protection gestion - pour fixer les idées, au maximum 10 à 15 % des superficies totales qui posent des enjeux écologiques importants - serait sans doute confortées par rapport à l'état actuel.

En résumé : une capacité accrue à régler les problèmes de zones humides locaux, à relativement petite échelle, là où les acteurs sont fortement motivés. Une poursuite de la régression tendancielle du patrimoine de zones humides pris dans son ensemble.

Un scénario volontariste

Un second scénario plausible résulterait de la persistance d'un contexte favorable à la prise en compte sur le terrain des problèmes d'environnement, couplée avec la mise en oeuvre efficace d'un programme d'action comme celui esquissé dans la partie précédente.

Un tel scénario permettrait de multiplier les zones efficacement prises en charges, et surtout de protéger/gérer des zones humides plus vastes (par exemples, zones de prairies humides, ou vallées alluviales). Il serait également plus efficace pour la préservation des zones humides interstitielles (à cause de la meilleure circulation de l'information). Il permettrait également d'orienter un certain nombre d'arbitrages (pas tous) sur de grandes ensembles de zones humides dans un sens plus favorable à leur ménagement.

Dans ce contexte, on peut attendre que la régression/dégradation des zones humides se ralentisse d'ici quelques années plus sensiblement que dans le scénario précédent. Ce scénario peut conduire à stabiliser l'état non seulement d'un certain nombre de zones humides locales (comme dans le précédent), mais aussi de certains grands ensembles humides parmi les zones dont on a vu dans la phase 1 que l'avenir était incertain.

Il faut souligner que ces perspectives ne sont possibles que moyennant la mise en place d'une politique et d'initiatives qui apparaissent aujourd'hui faisables, mais ambitieuses.

Les deux scénarios esquissés ici se présentent comme des contributions à l'évaluation. Mais les études de première et deuxième phase fournissent aussi une base de faits et d'idées qui permettrait une prospective plus élaborée et détaillée. En admettant l'hypothèse d'une politique donnée - et en tenant compte de son niveau de pénétration et d'application effectif sur le terrain - chacun peut reprendre (éventuellement avec l'aide d'experts) l'ensemble de la base de référence de la première phase, et s'interroger sur l'impact effectif que pourrait avoir cette politique sur telle ou telle zone. Il peut alors se faire son scénario sur mesure de l'évolution des zones humides.

De manière analogue, la typologie proposée en première phase permet de prendre en compte le fait que différents types de zones répondraient sans doute de manière très diffé-

rente à une politique donnée. Il y a là encore un moyen d'aller plus loin dans l'utilisation des résultats des études de première et deuxième phase.

De tels exercices n'ont pas leur place ici. Ils devraient faire partie des programmes d'action qui peuvent être éventuellement mis en oeuvre à la suite de l'évaluation elle-même. C'est en effet dans le cadre de la définition précise de moyens d'action opérationnels que l'on peut pousser plus loin l'analyse des effets de tel ou tel type de politique de zones humides, et que les opérateurs concernés peuvent utilement s'en approprier les résultats.

Autrement dit, la prospective détaillée est à développer comme un volet, un moyen, du passage à l'action, avec un double objectif :

- d'évaluation a priori des moyens opérationnels nouveaux, préalablement à leur mise en place,
- d'information, de formation, de diffusion de l'expertise parmi les opérateurs.

CONCLUSION :
LA STABILISATION, L'AMELIORATION DE L'ETAT ECOLOGIQUE
DES ZONES HUMIDES : UTOPIE OU OBJECTIF DE LONG TERME?

Pour ce qui concerne la synthèse de l'évaluation, il devrait suffire de constater qu'aucun de ces deux scénarios ne permet d'envisager une stabilisation nette des surfaces et de la qualité écologique des zones humides dans les années prochaines. Celle-ci nécessiterait en effet :

- l'existence de politiques très significatives en surfaces de restauration/renaturation (sauf à bloquer tout aménagement),
- une prise en compte de la conservation des systèmes écologiques humides dès l'amont dans les grandes options des politiques de développement (notamment la politique agricole, la politique portuaire et fluviale, les politiques d'urbanisme, de gestion de la ressource en eau).

Les études de première et deuxième phase mènent à conclure qu'aucune de ces deux conditions ne peut être réalisée directement en partant de l'état actuel des politiques publiques ayant trait aux zones humides. Ni en termes de perception du problème, ni en termes d'explicitation des objectifs d'action, il ne semble exister de consensus des acteurs sur l'intérêt, ou la nécessité, de maintenir un niveau donné de qualité et de fonctionnement des écosystèmes humides français.

Une telle appréciation des perspectives peut paraître sombre à certains acteurs de la politique des zones humides. Faudrait-il lui préférer la proclamation d'objectifs hors de portée devant des acteurs en partie réticents?

Il nous semble préférable de considérer :

- que la stabilisation¹³ des superficies et de la qualité des zones humides à l'échelle nationale est le seul objectif significatif et réaliste à long terme (notamment dans l'optique du développement durable); en effet, la seule alternative serait que les politiques publiques se contentent de régler la vitesse de disparition des zones humides jusqu'à ce que ne persiste que la fraction - assez limitée, on l'a vu en première phase - des espaces très fortement protégés;
- que pour passer de la situation actuelle aux conditions initiales nécessaires pour atteindre un tel objectif, il faut passer par une nouvelle étape intermédiaire; le scénario volontariste exposé plus haut, et les propositions d'action qui le conditionnent, peuvent être une telle étape, et constituer à ce titre un objectif à la fois réaliste et motivant pour les années à venir.

13 - à un niveau à définir -

ANNEXES

ANNEXE 1 : GUIDE D'ENTRETIEN

Présentation de la démarche

L'évaluation de la Politique publique en matière de Zones Humides a été engagée par le Comité Interministériel d'Evaluation dans le cadre de la procédure prévue par le décret 90 -82 de janvier 1990. Elle est conduite par une Instance d'évaluation comprenant des membres des différents Ministères et d'experts et présidée par le Préfet Bernard, Préfet de la Région Rhône-Alpes.

L'instance a chargé ASca de réaliser deux études complémentaires pour alimenter sa réflexion. La première a permis de dresser un bilan de l'évolution de l'état écologique des zones humides française depuis 30 et 10 ans, sur un échantillon quasi-exhaustif des zones humides d'importance nationale ou internationale. La deuxième, que nous démarrons a pour objectif de comprendre comment les administrations et les organismes dont l'activité a une influence sur les zones humides, et l'ensemble des pouvoirs publics en général prennent en compte les zones humides dans leurs orientations et leurs actions.

Présentation du guide d'entretien

L'entretien s'articule autour de trois enjeux : la prise en compte des zones humides dans leur service, leur analyse du problème et leur réaction face au constat de première phase.

On a donc trois parties successives dans l'entretien :

- la première est un recueil d'informations factuelles. Les questions seront donc par exemple :

Y-a-t-il une prise en compte des zones humides dans le service ou la direction? Depuis quand? Par quel type d'action se traduit-elle? Pour les responsables d'administrations ayant pour objet la protection des zones humides ou des milieux naturels, il s'agira de mieux connaître leur propre action.

Quels sont les moyens mis en oeuvre? cela apparait-il dans l'organigramme? Combien de personnes ont-elles pour mission de mettre en oeuvre cette activité dans le service...

Il s'agit également de recueillir l'avis de la personne interrogée sur cette activité, à savoir son diagnostic sur le fonctionnement du dispositif et son efficacité, et éventuellement les améliorations souhaitables.

- la deuxième partie concerne la perception qu'ont les acteurs du problème des zones humides en général et sur la politique mise en oeuvre pour leur protection et leur gestion. Elle sera abordée à travers un audit patrimonial. Il faut recueillir leur diagnostic

sur le problème et l'action menée. Enfin, l'interlocuteur doit s'exprimer sur les perspectives et les propositions d'amélioration.

- la troisième partie, si cela n'a pas été soulevé spontanément par les interlocuteurs, nous permettra de présenter aux acteurs les principaux résultats de la phase I et de recueillir leurs observations et leurs réflexions à leurs sujets.

Par ailleurs, il faut noter qu'il est apparu souhaitable d'adapter le guide d'entretien à deux types de situations différentes : les services chargés de politiques sectorielles, pour lesquels la gestion des zones humides est une préoccupation parmi d'autres, les services dont la protection de l'environnement (et en particulier des zones humides) est la mission principale - on trouvera ci-dessous les deux versions du guide.

GUIDE D'ENTRETIEN POUR LES RESPONSABLES DES SERVICES CHARGES DE POLITIQUES SECTORIELLES

Quelles sont les missions du Service?

1ère partie : Analyse de la prise en compte des zones humides dans l'action du service.

- 1 Quelle est la prise en compte des ZH dans votre service?
depuis quand cette prise en compte existe-t-elle?
Quels sont les objectifs de cette prise en compte?
- 2 Comment cette prise en compte se traduit-elle?
 Actions
 informations (quels documents, peut-on en avoir copie?)
 formations (sur quoi?, pour qui ? faite par qui?)
 Quels sont les moyens mise en oeuvre?
 Organisationnels : comment cela apparait-il dans l'organigramme? (un service spécifique? ou un responsable (+ou- transversal) ou autre?
 Humains ? combien de personnes sont-elles impliquées ?
- 3 Quel bilan pouvez-vous faire de la prise en compte des zones humides dans vos actions?
 Quels obstacles rencontrez-vous? sur quels aides pouvez-vous compter?
 êtes-vous satisfait de cette action et de ses résultats?
- 4 Comment à votre avis va évoluer la prise en compte des zones humides au sein de votre service dans les années à venir?
 De nouvelles actions sont-elles prévues? Certaines vont-elles s'arrêter?
- 5 Quelles améliorations voudriez-vous et pourriez-vous apporter pour améliorer la prise en compte des ZH dans vos activités?

2ème partie : regard de l'interlocuteur sur l'ensemble du problème et de la politique de protection, gestion et aménagement des zones humides.

1 Comment vos actions se situent-elles dans l'ensemble de la politique de gestion, protection et aménagement des ZH?

Comment vos objectifs se situent-ils dans cet ensemble?

Comment jugez-vous l'efficacité de vos actions par rapport à l'ensemble des actions de prise en compte des ZH?

2 Comment voyez-vous l'ensemble du problème des zones humides?

3 Comment jugez-vous l'ensemble des actions et de la politique menées sur les ZH?

4 Comment voyez-vous l'avenir des ZH?

Comment voyez-vous l'avenir des politiques qui s'y rattachent?

5 Quelles améliorations peut-on apporter si nécessaire?

3ème partie : mise en regard de l'analyse portée jusqu'ici avec le constat de phase 1

1 Avez-vous lu le rapport de phase 1 ou avez-vous eu connaissance de ses principaux résultats?

Si oui

Quels sont pour vous les points les plus intéressants?

Si nécessaire rappeler les principaux résultats.

1 Que pensez-vous de ces constats?

2 Comment à votre avis peut-on expliquer le décalage entre les efforts mis en oeuvre et la dégradation continue des ZH?

3 Comment la prise en compte des ZH s'inscrit-elle, à votre avis, dans l'ensemble de la politique menée par votre service, (ministère, direction...)?

4 Comment situer les effets positifs des actions en faveur des zones humides entreprises dans votre administration par rapport à l'ensemble des effets sur les zones humides de la politique sectorielle dans le cadre de laquelle vous opérez?

5 Sur quelles considérations devraient-on se fonder pour définir les objectifs de la politique des zones humides? (comment intégrez-vous les aspects socio-économiques?)

6 D'une façon plus générale, pensez-vous que les Pouvoirs publics doit se fixer des objectifs en termes de superficies et de maintien de la qualité des ZH?

7 Comment mettez-vous en balance les intérêts socio-économiques sectoriels des projets d'aménagement et ceux de la bonne gestion des zones humides? (de quels outils concrets disposez-vous pour cela?)

Autres remarques

GUIDE D'ENTRETIEN POUR LES RESPONSABLES DES SERVICES AYANT POUR MISSION LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT

1ère partie : Analyse de l'action de leur service pour la protection des zones humides.

1 Quelle est la place des zones humides dans l'ensemble de vos actions sur les milieux naturels?

depuis quand les zones humides sont-elles traitées de façon séparée?

2 Comment cette activité spécifique pour les zones humides se traduit-elle?

Actions

informations (quels documents, peut-on en avoir copie?)

formations (sur quoi?, pour qui ? faite par qui?)

Quels sont les moyens mise en oeuvre?

Organisationnels : comment cela apparait-il dans l'organigramme? (un service spécifique? ou un responsable (+ou- transversal ou autre?)

Humains ? combien de personnes sont-elles impliquées, qui sont-elles (des noms pour pouvoir éventuellement leur demander des renseignements complémentaires) ?

3 Comment jugez-vous cette activité?

Quels obstacles rencontrez-vous? sur quels aides pouvez-vous compter?

Compte tenu des moyens dont vous disposez et du contexte, pensez-vous que la manière dont vous utilisez les outils est efficace et suffisante?

4 Comment à votre avis va évoluer la protection des ZH dans les années à venir? De nouvelles actions sont-elles prévues? Certaines vont-elles s'arrêter?

5 Quelles améliorations voudriez-vous et pourriez-vous apporter à votre action en matière de zones humides?

Pour finir, reprendre la typologie écolo-gestionnaire pour situer le ou les types de zones humides sur lesquelles portent les actions de prise en compte.

2ème partie : regard de l'interlocuteur sur l'ensemble du problème et de la politique de protection, gestion et aménagement des zones humides.

1 Comment vos actions se situent-elles dans l'ensemble de la politique de gestion, protection et aménagement des ZH?

Comment vos objectifs se situent-ils dans cet ensemble?

Comment jugez-vous l'efficacité de vos actions par rapport à l'ensemble des actions de prise en compte des ZH?

2 Comment voyez-vous l'ensemble du problème des zones humides?

3 Comment jugez-vous l'ensemble des actions et de la politique menées sur les ZH?

4 Comment voyez-vous l'avenir des ZH?

Comment voyez-vous l'avenir des politiques qui s'y rattachent?

5 Quelles améliorations peut-on apporter si nécessaire?

3ème partie : mise en regard de l'analyse portée jusqu'ici avec le constat de phase 1

1 Avez-vous lu le rapport de phase 1 ou avez-vous eu connaissance de ses principaux résultats?

Si oui

Quels sont pour vous les points les plus intéressants?

Si nécessaire (surement presque toujours) rappeler les principaux résultats, notamment en montrant le graphique sur les évolutions .

Que pensez-vous de ces constats?

Comment à votre avis peut-on expliquer le décalage entre les efforts mis en oeuvre et la dégradation continue des ZH?

Comment à votre avis vont évoluer le problème des zones humides et leur protection?

Globalement, à votre avis, que serait-il souhaitable de faire?

D'une façon plus générale, pensez-vous que les Pouvoirs Publics doit se fixer des objectifs en termes de superficies et de maintien de la qualité des ZH?

Autres remarques

**ANNEXE 2 : Liste des administrations, collectivités locales
et organismes contactés et/ou rencontrés**

LISTE DES ACTEURS NATIONAUX

Organisme	Contacté	entretien déjà mené	rendez-vous pris
MINISTERE DE L'EQUIPEMENT			
Direction de l'Architecture et de l'Urbanisme (DAU)			
Le Directeur	+		
Sous direction des politiques nationales d'aménagement Bureau du Littoral et de la Montagne			
Chef de Bureau et collaborateurs	+	+	
Service des Paysages			
Chef de service	+		
Renvoie sur un de ses adjoints	+		
Sous Direction de l'Urbanisme Local			
Le Sous-Directeur	+		
Renvoie sur un collaborateur			
Services Techniques de l'Urbanisme			
Le Chef de Service	+	+	

Direction des Transports Terrestres (DTT) La Directrice			
Sous Direction des affaires économiques et financières Le Sous-Directeur			
Sous direction des Transports par Voies Navigables Le Sous- Directeur)	+	+	
Direction des Routes Le Directeur			
Le Directeur adjoint à l'environnement et chef de service des autoroutes concédées	+	+	
Direction des Ports et de la Navigation Maritime Le Directeur	+		+
Sous direction des affaires sociales administratives et juridiques			
Bureau des ports de commerce, de pêche et de plaisance Le Chef de Bureau	+	+	
Bureau du domaine public maritime et du Littoral Le Chef de Bureau et un collaborateur	+	+	
Sous direction des affaires financières et économiques Bureau du budget et des infrastructures portuaires Le Chef de Bureau	+	+	

Service Central technique des ports maritimes et des voies navigables Le Chef de Service	+		
Voies Navigables de France Le Directeur	+	+	
Agence Française pour l'Ingénierie Touristique Le Directeur et un collaborateur	+	+	
Agence Française pour l'Ingénierie Touristique Le Chargé de mission Tourisme rural	+	+	
MINISTERE DES FINANCES			
Direction de la prévision Bureau Agriculture et Environnement Le Chef de Bureau	+	+	
Service de la législation fiscale Le Directeur	+		
Bureau A Le Chef de Bureau Bureau de la fiscalité locale Le chef de bureau et un collaborateur	+	+	

MINISTERE DE L'AGRICULTURE			
Direction des exploitations, de la Politique Sociale et de l'Emploi (DEPSE)			
Le Directeur	+		
Sous direction de l'économie des exploitations			
Le Sous-Directeur	+	+	
Direction de la Production et des Echanges (DPE)			
Le Directeur	+		
Direction de l'Espace Rural et de la Forêt (DERF)			
Le Directeur	+		+
Sous Direction à l'aménagement foncier et Hydraulique agricole			
Le Sous- Directeur	+	+	
Bureau Agriculture et ressources naturelles			
Le Chef de Bureau	+	+	
Sous direction du développement rural			
Bureau Espace Rural - Montagne - Environnement			
Le Chef de Bureau	+	+	
Bureau Aquaculture Continentale			
Le Chef de Bureau	+	+	

Sous Direction de la Forêt			
Le Sous-Directeur	+		
Bureau de la Production Forestière	+	+	
Institut du Développement Forestier			
Le Directeur	+	+	
Office National des Forêts			
Le Directeur	+		
Le Directeur Commercial et scientifique	+	+	
3 collaborateurs	+	+	

MINISTERE DE L'ENVIRONNEMENT			
Direction de la Nature et des Paysages			
Le Directeur	+	+	
Sous Direction des espaces Naturels			
Le Sous-Directeur	+	+	
Direction de l'eau			
Le Directeur	+	+	
Direction de la Qualité de la vie et des ressources humaines			
Sous direction de l'Aménagement et des paysages			
Le Sous-Directeur	+	+	
Direction de Pollution et des Risques Majeurs			
Sous Direction de la Prévention des Risques			
Le Sous-Directeur	+	+	
MINISTERE DE LA SANTE			
MINISTERE DE L'INTERIEUR			
Direction Générale des Collectivités Locales			
Le Directeur	+		+

COMMISSARIAT GENRAL AU PLAN			
Service de l'Energie et des activités tertiares Le responsable du service	+		
DELAGATION A L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET A L'ACTION REGIONALE Le Chargé de Mission pour la Culture et l'Environnement	+		+
MINISTERE DE L'INDUSTRIE			
Direction Générale de l'Energie et des matières premières Le Directeur Général	+		
Direction du Gaz, de l'Electricité et du Charbon (DIGEC) Service de l'Electricité Le chef de service et un collaborateur	+	+	
Conservatoire du Littoral et des Rivages Lacustres			
Le Directeur	+	+	
Fédération des Parcs Naturels Régionaux			
Le Directeur	+	+	

Office National de la Chasse			
Président D'Honneur	+	+	
Formation et recherche			
INRA			
Le Directeur Général	+	+	
CEMAGREF			
Directeur adjoint	+	+	
ENGREF			
Le Directeur de la Formation Continue	+	+	
ENPTE			
Le Directeur	+	+	
Le Directeur des études	+	+	

LISTE DES ACTEURS LOCAUX

Département de la SAVOIE

Organisme	Contacté	entretien déjà mené	rendez-vous pris
DIRECTION DEPARTEMENTALE DE L'AGRICULTURE ET DE LA FORET			
Service Aménagement et Protection des Milieux Naturels			
Le Chef de Service	+	+	
Service de l'Équipement et du Développement Rural			
Le Chef de Service	+	+	
DIRECTION DEPARTEMENTALE DE L'EQUIPEMENT			
Directeur Adjoint Urbanisme	+	+	
Services techniques de l'Environnement			
Le Chef de Service	+	+	
PREFECTURE			
Bureau de l'Environnement de l'Aménagement et de l'Urbanisme	+	+	
DIREN			
Le Chargé de mission Gestion de l' Espace Rural	+	+	
CONSEIL GENERAL			
Direction de l'Environnement et des Paysages	+	+	

Conservatoire Départemental des Espaces Naturels Le Directeur	+	+	
Entente Inter-Départementale pour la Démoustication Le Directeur	+	+	
Comité Départemental du Tourisme Le Directeur	+	+	
Fédération des Maires de Savoie La Présidente	+	+	

Région des Pays de Loire

Organisme	Contacté	entretien déjà mené	rendez-vous pris
REGION			
DIRECTION REGIONALE DE L'AGRICULTURE ET DE LA FORET			
Cellule Agriculture et Environnement Le responsable	+	+	
Service Economie Agricole Le Chef de Service	+	+	
DIRECTION REGIONALE DE L'INDUSTRIE, DE LA RECHERCHE ET DE L'ENVIRONNEMENT			
Service Environnement et industrie Le Chef de Service	+	+	
DIRECTION REGIONALE DE L'EQUIPEMENT			
Directeur Adjoint + chargé de mission	+	+	
PREFECTURE DE REGION			
Secrétariat Général aux Affaires Régionales Chargé de mission (SMVM, Environnement, Tourisme, Littoral, Pêche et Aquaculture, Assainissement, santé)	+	+	
DIREN			
Le Directeur	+	+	

CONSEIL REGIONAL			
Service Environnement Le Chef de Service	+	+	
Conseiller Régional, présidente de la Commission Environnement	+		+
Conseiller régional, conseiller municipal à Nantes, vice président du district de l'Agglomération Nantaise	+	+	
Port Autonome Adjoint au Directeur, Chargé d'environnement Chargé de mission	+ +	+ +	+
DEPARTEMENT DU MAINE ET LOIRE			
Préfecture Direction Collectivités Locales, Culture et Environnement : Le Directeur	+	+	
Direction Départementale de l'Équipement Le Directeur + chargé de mission	+	+	
Conseil Général			
Direction des services : l'Adjoint au Directeur)-	+	+	
Elu, Conseiller Général, Président de la Commission Agricole	+	+	

DEPARTEMENT DE LA LOIRE ATLANTIQUE			
Préfecture Direction des Affaires Décentralisées et de l'Environnement Le Chef de Service	+	+	
Direction Départementale de l'Équipement Adjoint au Directeur	+	+	
Direction Départementale de l'Agriculture Adjoint au Directeur	+	+	
Service Maritime et de la Navigation	+	+	
Conseil Général			
Direction de l'Espace Rural et de l'Aménagement : Le Directeur	+	+	
Elu, Sénateur, Conseiller Général, Président de la Commission Habitat, Cadre de Vie et Ports	+		+
Elu, Conseiller Général, Président du PNR de Brière	+		+