

Zones humides : quand les perspectives de 1994 se transforment en réalités de 1999

Geneviève Barnaud, Patrick Bazin, Laurent Mermet

► **To cite this version:**

Geneviève Barnaud, Patrick Bazin, Laurent Mermet. Zones humides : quand les perspectives de 1994 se transforment en réalités de 1999. Annales des mines - Série Responsabilité et environnement, Eska, 1999, pp.75-84. hal-02909836

HAL Id: hal-02909836

<https://hal-agroparistech.archives-ouvertes.fr/hal-02909836>

Submitted on 31 Jul 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Zones humides : quand les perspectives de 1994 se transforment en réalités de 1999

*Aujourd'hui, cinq ans après
le diagnostic, la situation des
zones humides n'est pas stabilisée
et n'annonce guère des lendemains
meilleurs à moyen terme.
Si l'intervention publique a
changé d'échelle, elle n'a pas
su opérer un véritable changement
de cap. Seule évolution radicale,
celle des mentalités.*

par Geneviève Barnaud ,

*Professeur du Muséum d'histoire
naturelle,*

Patrick Bazin,

Animateur du groupe

« zones humides » (1),

Laurent Mermet,

Professeur à l'Engref (2)

En ouvrant, cinq ans après, le dossier de l'évaluation des politiques publiques en matière de zones humides, on peut proposer un bilan sur deux plans :

✓ Quelle lumière le recul du temps jette-t-il sur les diagnostics et les perspectives

proposés par les études d'évaluation de 1994 ? Quels aspects de la situation sont confirmés, infirmés, nuancés, ou encore ont évolué depuis ?

✓ En quoi les actions publiques menées depuis 1994 ont-elles contribué à faire évoluer la situation ?

Bien entendu, il ne peut être question pour nous de présenter, ici, une nouvelle évaluation. En présentant l'évaluation de 1994, nous avons bien insisté sur l'importance qu'a revêtu la combinaison entre des études systématiques et

une procédure rigoureuse de mise en discussion des diagnostics et des perspectives. Dans l'attente d'une nouvelle évaluation non prévue pour le moment, mais qui serait un jour bien utile, nous présenterons simplement ici quelques éléments tirés de la confrontation de nos observations sur l'évolution du dossier zones humides depuis 5 ans, telle que nous avons pu l'observer à travers nos activités respectives en la matière (3), et à travers une relecture de l'ensemble des numéros de *zones humides info* parus de 1995 à 1999.

Un miroir des évolutions d'ensemble de la protection de la nature et de l'aménagement de l'espace

Les zones humides occupent une place majeure dans les actions de protection de la nature; elles représentent un éventail de situations très diverses, où préoccupations d'environnement et intérêts socio-économiques multiples se confrontent de manière intense et complexe. Cela fait d'elles un très bon miroir des difficultés et des évolutions actuelles de l'action publique en matière de protection de la nature et d'aménagement de l'espace. A cet égard, plusieurs constats nous paraissent se dégager nettement de l'observation des dossiers zones humides.

Une nouvelle vague et un nouveau modèle de prise en charge locale des problèmes d'espaces naturels

La mobilisation des acteurs locaux autour des problèmes de zones humides augmente de manière spectaculaire. Les zones humides sont de moins

en moins ignorées, détruites ou dégradées, comme par mégarde, dans l'indifférence de tous, sauf de quelques spécialistes. Leur devenir devient un enjeu local autour duquel élus, associations, groupes professionnels, administrations communiquent et montent des actions, coopèrent ou s'affrontent. L'analyse du cas de la Petite Camargue gardoise proposée par J.M.Dziedzicki dans le précédent numéro de *Responsabilité & Environnement* [1] montre bien les étapes qui ont conduit progressivement à faire de cette zone humide un enjeu, un support du débat et de l'action publique locale.

Mais si la mobilisation se retrouve ainsi un peu partout, elle ne conduit pas toujours, et de loin, à des résultats aussi heureux que dans ce cas. Souvent, l'intérêt des acteurs pour le thème environnemental « zones humides » ne parvient pas aussi facilement à gommer les intérêts divergents, les logiques contradictoires qui s'affrontent dans le débat local sur l'aménagement de l'espace. Par ailleurs, de nombreuses expériences locales montrent que les questions d'aménagement se présentent d'une façon de plus en plus complexe, dans la mesure où les préoccupations à prendre en compte et les acteurs participants se multi-

plient, où l'enchevêtrement des procédures et des cadres juridiques ne cesse de se compliquer.

Le caractère de plus en plus local du traitement des problèmes de zones humides, la nature et le degré très divers des difficultés à résoudre, conduisent à une grande diversité de situations. On ne peut donc qu'esquisser les termes d'un bilan de l'évolution du traitement des problèmes de zones humides. De nombreux cas « archaïques » persistent, où passent en force des aménagements ou des modifications de pratiques qui détruisent ou dégradent des zones humides. Mais, dans de nombreux cas, la prise en compte de leur intérêt environnemental est, au contraire, devenue une réalité. Il ne faut cependant pas perdre de vue que cette prise en compte ne garantit pas la conservation des zones humides, mais seulement un processus de décision plus ouvert aux préoccupations environnementales, qui débouche souvent sur des compromis. Ceux-ci contribuent à ralentir la dégradation des zones humides, non à stabiliser durablement leur état écologique. Les termes du bilan ne seront équilibrés que lorsque les opérations de restauration de zones humides seront « en surfaces et en qua-

lité » à la hauteur des pertes qui restent inévitables même dans les procédures d'aménagement les plus précautionneuses de l'environnement. Or, si les exemples d'opérations de restauration, le plus souvent d'initiative locale, se multiplient, elles sont encore loin d'équilibrer les pertes de zones humides.

A travers la diversité et la complexité des dossiers locaux de gestion d'espaces naturels, on peut lire cependant les efforts pour trouver un nouveau modèle de gestion des territoires, fondé sur la recherche d'une gestion plus intégrée et plus concertée de l'espace, des systèmes naturels, de l'environnement. Mais que de difficultés restent à résoudre !

Des politiques plus sectorielles que jamais dans leur définition générale...

Parmi les plus fondamentales reste le fait que certaines politiques économiques, à l'échelle nationale et à l'échelle européenne, continuent à créer un cadre juridique et financier qui rend très difficile, dans bien des cas, une gestion locale avisée des zones humides.

Le cas le plus net, et dont l'impact sur les zones humides est

le plus important à l'échelle nationale, est sans doute celui de la politique agricole. Les dispositions de la nouvelle politique agricole commune, récemment redéfinies, comportent toujours un déséquilibre majeur entre le soutien à l'intensification de l'élevage et à la céréaliculture, et celui, plus timide, aux formes plus extensives de polyculture ou d'élevage qui sont pourtant vitales pour la conservation et l'entretien de nombreuses zones humides. A notre connaissance, le ministère de l'Agriculture français n'a pas déployé d'efforts particuliers pour que la négociation européenne de la réforme de la politique agricole commune débouche sur un dispositif plus favorable à la gestion durable des milieux naturels sensibles. En la matière, les intérêts convergent globalement entre gestion rationnelle des milieux sensibles, dont les zones humides, et politique agricole centrée sur les questions de qualité, de productions de terroirs et d'occupation de l'espace rural. Or la dernière négociation européenne a confirmé la prééminence des organisations de marché tournées vers la capacité exportatrice de productions agricoles de base.

La situation est similaire en matière de populi culture : des

incitations considérables au boisement (subventions à la plantation, avantages fiscaux) continuent à exercer une forte pression qui se traduit, aujourd'hui encore, par la perte de zones de prairie humide ouvertes de grande valeur au profit de peupleraies plus banales sur le plan du paysage et de la biodiversité. L'exemple de la populi culture nous semble bien illustrer l'état actuel de l'évolution du dossier zones humides. Dans plusieurs cas, comme ceux des vallées angevines de la Loire et de la Maine, les efforts locaux conjugués de l'administration, des élus, des associations et de la profession agricole, ont permis de mettre fin au boisement de milieux particulièrement sensibles. Mais dans le même temps, la politique poursuivie au niveau national n'avait pas, ces dernières années, changé de cap. Reste à observer, dans le futur, les effets de la récente circulaire conjointe du ministère de l'Agriculture et du ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement (Mate) destinée à mettre en cohérence les opérations de boisement et la politique des zones humides.

Dans le domaine de l'urbanisme, les réflexions lancées par le Plan national d'action zones humides (PNAZH) ne

sont pas encore suffisamment abouties pour que l'on puisse en tirer des conclusions aujourd'hui. L'enjeu est une extension des dispositions dont peuvent bénéficier les espaces boisés classés aux zones humides et, d'ailleurs, à tout espace naturel sensible que les communes souhaiteraient préserver. L'intégration de ces préoccupations dans le corpus général des réglementations d'urbanisme ne va pas de soi et devrait prendre encore plusieurs années.

Sans multiplier davantage les exemples, retenons simplement que le constat de 1994 sur les contradictions entre politiques sectorielles - particulièrement agricole - et gestion des zones humides reste entier aujourd'hui.

... comme dans leurs mécanismes correcteurs

Dans ce contexte, l'évaluation de 1994 avait souligné l'importance des mesures correctives apportées à ces contradictions. Là encore, nous évoquerons seulement l'exemple très parlant des plus importantes de ces mesures, à savoir les opérations agri-environnementales locales. Elles consistent à soutenir des exploitations dont l'activité est utile pour l'environnement en compen-

sant les manques à gagner qu'elles subissent en renonçant à des modes de production agricole plus intensifs. Pour les zones humides il s'agit souvent de contrebalancer, autant que faire se peut et sur des périmètres restreints, les incitations financières à faire disparaître les prairies (en particulier au bénéfice du maïs et de la peupleraie). Ces mesures contractuelles, mises en œuvre localement, ont joué un rôle important dans la mise en place du nouveau modèle de gestion partenariale des zones humides dont nous évoquons plus haut l'importance. Cet apprentissage de la négociation locale est allé de pair avec, au plan national, une amélioration de la coopération entre ministère de l'Agriculture et ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement.

Ces acquis des années 90 sont aujourd'hui remis en cause par la manière dont se mettent en place des Contrats territoriaux d'exploitation (CTE). Le principe des CTE est d'apporter aux exploitations agricoles volontaires un soutien financier en échanges de fonction territoriales, sociales, environnementales etc.

D'une certaine façon, on peut considérer que ce dispositif reprend, sur une base bien

plus large (par le nombre d'exploitations concernées, et par la palette de fonctions qui peuvent être financées), le principe des mesures agri-environnementales locales.

Pourtant, et c'est un point majeur du point de vue des zones humides, le dispositif ne comporte ni encouragement, ni garantie à la pérennisation des acquis des mesures agri-environnementales locales. Sa conception et sa mise en œuvre se sont effectuées sans tentative significative de reconduire, au niveau national, le dialogue entre administrations chargées de l'environnement et de l'agriculture. Au niveau local, l'instrument CTE se recentre sur les acteurs agricoles et tend aussi à s'affranchir des règles de partenariat local entre acteurs agricoles, territoriaux et environnementaux, qui ont tant fait pour la progression d'un modèle de gestion partenariale des zones humides. Si les conditions locales le permettent, les acteurs peuvent utiliser le CTE pour financer les mêmes fonctions qu'avec les mesures agri-environnementales. Mais il est désormais bien plus facile qu'avant à un acteur agricole qui le souhaiterait de bloquer la mise en place d'une gestion partenariale, ou de faire disparaître un dispositif déjà existant.

Ce report au plan local de toute la responsabilité de la prise en charge des zones humides constitue un recul, par rapport à 1994, sur le plan de la concertation interministérielle. La période à venir nous apprendra s'il est compensé par une poursuite du développement des initiatives locales et par une extension des évolutions des positions de la profession agricole amorcées aujourd'hui seulement dans certains départements. La procédure CTE, moins favorable que les dispositifs antérieurs à l'expression des acteurs environnementaux locaux ou départementaux, ne rend pas ce défi plus facile à gagner.

Les mutations de l'action environnementale sur les espaces sensibles

De son côté, l'action du ministère de l'Environnement en matière d'espaces sensibles a connu des mutations importantes, d'une très grande portée pour la politique en matière de zones humides.

Il faut d'abord noter le développement très rapide du rôle joué par les instruments d'accompagnement et de financement de la gestion locale de l'environnement. Le fonds « LIFE Nature » de l'Union

européenne a joué un rôle central en accompagnant de nombreuses initiatives (par exemple dans les Marais de l'Ouest, les vallées de la Loire, de l'Allier, de l'Oise ou de la Moselle, dans les lagunes méditerranéennes ou, encore, pour les tourbières) en leur permettant d'atteindre un niveau d'ambition nouveau et de mobiliser des partenaires jusque là restés à l'écart de la gestion environnementale.

Mais la nouveauté la plus importante est l'importance prise par la mise en place du réseau Natura 2000, sous l'impulsion de la directive européenne sur les « habitats ». D'abord, les enjeux de ce dispositif sont très importants pour tous les espaces sensibles et donc pour les zones humides. Ensuite, son ampleur est considérable par rapport aux moyens dont dispose le Mate, que ce soit au niveau parisien ou en région. Enfin, il a donné l'occasion à de nombreux acteurs, sceptiques ou hostiles depuis des années vis-à-vis de la politique de protection des espaces sensibles, de faire front commun en exprimant leur opposition sur les registres technique, administratif, médiatique et politique. Natura 2000 est donc, naturellement, devenu la priorité de l'action du Mate et de ses Directions régionales

en matière d'espaces sensibles.

Les habitats humides occupent une place centrale dans les inventaires Natura 2000. Une majorité des 78 zones humides sur lesquelles s'est appuyée l'évaluation de 1994 figure, par exemple, au moins en partie, dans les sites retenus. La mise en place de Natura 2000 constitue donc une action fondamentale du point de vue des zones humides, même si elle ne s'accompagne pas d'un affichage spécifique aux zones humides. Fortement influencé par le développement du modèle de gestion partenariale des espaces sensibles, le réseau Natura 2000 se met en place dans l'optique d'une gestion contractuelle et partenariale locale des territoires qui seront désignés. On retrouve ici l'importance, déjà constatée plus haut, de l'initiative locale, mais bénéficiant, cette fois, d'un travail de mise en cohérence aux échelles départementale, régionale, nationale et européenne.

Dans la sphère de la gestion des eaux, la mise en place des Schémas directeurs d'aménagement des eaux (Sdage) pour chacun des grands bassins a fait une place notable aux zones humides. L'instauration progressive de Schémas

d'aménagement des eaux (Sage) à l'échelle de petits bassins versants leur accorde, elle aussi, une place très significative. Cette évolution est, dans l'ensemble, favorable à une gestion durable des zones humides. Il faut noter encore que l'on retrouve dans les Sage le développement d'une approche avant tout locale et partenariale, dont les forces et les faiblesses sont assez proches de celles que l'on peut constater dans la gestion des espaces sensibles.

Enfin, un autre phénomène remarquable de l'action environnementale dans le domaine des zones humides est le développement de réseaux spécialisés sur tel ou tel type de zone humide : réseau « tourbières », réseau « étangs piscicoles », réseau « mares », forum des « marais atlantiques », réseau « medwet » (pour « zones humides méditerranéennes »). Ces réseaux ont su mobiliser, à la fois, des experts et des acteurs sur des problématiques assez homogènes et utiliser à leur profit les instruments de financement disponibles. Ils prennent en charge tout un secteur d'activité intermédiaire entre les actions locales d'une part, et la thématique très générale des zones humides d'autre part.

Un retour sur les perspectives et recommandations de l'évaluation

Une fois resitué ce contexte, il nous paraît intéressant de revenir sur quelques points centraux de l'évaluation de 1994 et de revoir les recommandations et perspectives qu'elle avait mise en avant, à la lumière de la situation actuelle.

La sensibilité des acteurs au thème des zones humides a beaucoup progressé

L'état des zones humides dépend des initiatives et prises de position d'acteurs très divers : administrations, élus, groupes professionnels, associations, grand public... Tout progrès vers une gestion durable des zones humides doit donc s'appuyer sur une sensibilisation très large à leurs valeurs et à leurs fonctions. L'instance recommandait donc de mener des actions d'information et de formation, et c'est bien ce qui a été fait, dans le cadre du PNAZH.

Dans de nombreuses situations, et en particulier dans des dossiers de terrain, nous

avons pu constater un grand changement dans l'image de marque globale des zones humides. Les études d'évaluation de 1994 avaient montré, qu'à l'époque, le thème n'était déjà plus inconnu. Mais, aujourd'hui, la sensibilisation va plus loin sur deux plans. D'une part, elle dépasse largement le monde de l'environnement et des administrations. D'autre part, elle débouche sur des attitudes différentes des acteurs dans le traitement des dossiers : il est de plus en plus difficile d'évacuer la dimension zones humides de l'instruction des dossiers d'aménagement et de gestion du territoire.

Cette évolution n'est certainement pas due seulement aux actions d'information du ministère de l'Environnement. Même les enfants ont pu être sensibilisés, par exemple en regardant à la télévision des dessins animés comme le « Bus Magique », dont un épisode explique de manière détaillée et convaincante les valeurs et fonctions des zones humides et montre l'importance d'agir pour les faire prendre en compte par les élus locaux !

Cette évolution des mentalités peut avoir des effets profonds, même s'ils sont parfois difficiles à mettre en évidence. Par exemple, si aux étapes initiales

de la préparation d'un projet d'infrastructure, les ingénieurs décident de ne pas proposer de tracé en zone humide (même si ce n'est que pour éviter des ennuis), cette décision, liée à leur perception du thème, aura des conséquences positives majeures. L'évolution des perceptions change aussi les conditions dans lesquelles les acteurs environnementaux peuvent « faire passer » les dossiers de protection des zones humides, que ce soit dans le cadre de la loi sur l'eau ou de l'action publique sur les espaces sensibles.

Au total, avec cette évolution des perceptions, une condition nécessaire de la transition vers une gestion durable des zones humides est aujourd'hui remplie, même si, on l'a vu plus haut, elle n'est pas suffisante.

Un changement d'échelle ?

Devant l'ampleur des problèmes mis en évidence par les études d'évaluation, l'instance avait souligné la nécessité de « *changer d'échelle* » dans l'action publique en faveur des zones humides. « *Rompre avec ce qui n'est qu'un assemblage hétérogène et partiel de protections limitées aux zones les plus sensibles [...] pour développer une véritable politique spécifique des zones humides* », c'est là, selon l'instance, la vraie

mesure des réformes à entreprendre (CIME, 1994, p. 151). Cinq ans après, dans quelle mesure peut-on affirmer que l'on a changé d'échelle, que l'on a développé une politique spécifique ? La réponse à ces deux questions doit être nuancée.

D'abord, plusieurs évolutions présentées plus haut plaident pour la réalité d'un changement d'échelle : Natura 2000 est d'une bien plus grande ampleur que les dispositifs précédents de protection d'espaces sensibles, les Sdage et les Sage constituent, eux-aussi, une prise en charge ambitieuse des hydrosystèmes. La multiplication spectaculaire des initiatives locales va dans le même sens. Toutes ces actions, qui profitent directement aux zones humides, correspondent à un changement d'échelle de l'action publique. Le PNAZH lui-même constitue une amplification notable de l'activité de coordination et d'animation de l'action publique en matière de zones humides.

Cependant, il faut noter que cette amplification de l'action publique dans les domaines des politiques d'environnement qui concernent directement les zones humides se heurte aux limites des moyens (en personnel, en finances) des

acteurs concernés et notamment du Mate : on peut le constater aussi bien pour Natura 2000 que pour les Sage. C'est encore plus flagrant pour le PNAZH. A l'heure actuelle, il est animé par un ingénieur général au niveau du ministère de l'Environnement. Ce n'est que récemment qu'un chargé de mission de la Direction de la nature et des paysages a été affecté à temps plein à ce dossier. Le travail d'animation réalisé au plan national, même s'il est méritoire, reste peu perçu par les acteurs de terrain dont les besoins se multiplient de façon spectaculaire. Il y a donc bien eu changement d'échelle par rapport aux programmes d'action antérieurs. Mais la difficulté est maintenant de maintenir et d'amplifier la mobilisation de personnes et de moyens déjà sur-sollicités par ailleurs.

Sur un autre plan, le changement d'échelle s'est-il effectué, comme le recommande l'instance, dans le cadre d'une « *véritable politique spécifique* » des zones humides ? La réponse est, ici, plutôt négative. En effet, si l'on ne prend en compte que la politique publique consacrée explicitement aux zones humides, seul le PNAZH rentre en ligne de compte. Or, même s'il constitue un progrès par rapport à l'animation antérieure des

actions en matière de zones humides, le PNAZH ne représentera jamais qu'une part modeste de l'action publique en matière de zones humides, à la fois par rapport au foisonnement des initiatives locales (qu'il ne fait, au mieux, qu'accompagner) et par rapport à d'autres politiques nationales (les Sdage, Natura 2000) qui prennent en charge les zones humides sans affichage spécifique.

Un changement de cap quant à l'état et aux perspectives des zones humides ?

Enfin, l'instance d'évaluation recommande dans ses conclusions un « *changement de cap* ». Il s'agit d'atteindre des objectifs ambitieux : par exemple, « *la Direction de la nature et des paysages s'est fixé le but de stabiliser les surfaces de zones humides en cinq ans* » (CIME, 1994, p. 154). L'affichage de cet objectif est en contradiction avec les perspectives dégagées par les études d'évaluation, qui concluent qu'« *... aucun des deux scénarios ne permet d'envisager une stabilisation nette des surfaces et de la qualité écologique des zones humides dans les années prochaines. [...] pour passer de la situation actuelle aux conditions initiales nécessaires pour atteindre un tel objectif, il faut passer par une nouvelle étape intermédiaire...* »[2].

Cette conclusion avait suscité un débat très vif au sein de l'instance d'évaluation.

Cinq ans après, nos observations sur l'évolution du dossier zones humides semblent cependant la confirmer. La situation n'est certainement pas stabilisée ni en termes de surfaces, ni en termes de qualité écologique des zones humides. Tout au plus est-il possible que l'on assiste à un certain ralentissement de la dégradation des zones humides, qui reste à confirmer par des études plus approfondies. En ce qui concerne les perspectives de stabilisation à plus long terme, nous avons vu que, d'un côté, des éléments nouveaux peuvent faire évoluer progressivement la situation pour rendre une gestion durable envisageable. Mais pour atteindre une gestion durable des zones humides, deux conditions nécessaires sont encore à remplir :

- ✓ il faut que soient levées les causes de dégradation massive qui persistent, notamment dans les zones de prairies,
- ✓ il faut que les opérations de restauration de zones humides se développent pour atteindre le même niveau que les dégradations de moindre ampleur qui restent inévitables, même dans le cadre d'une gestion

des territoires très attentive aux milieux sensibles.

Les interprétations possibles de la situation actuelle restent bien dans la ligne des deux scénarios à moyen terme annoncés il y a cinq ans. Dans une lecture optimiste, nous pouvons considérer que nous entrons progressivement dans une étape intermédiaire (où il restera encore beaucoup à faire pour atteindre une gestion durable). Dans une lecture plus critique, les difficultés rencontrées dans la mise en place de Natura 2000 et des Sdage, la persistance des blocages interministériels, laissent envisager que recule, pour de nombreuses années encore, l'horizon d'une stabilisation de l'état écologique des zones humides.

Et si l'évaluation était à refaire ?

Enfin, pour clore cette réflexion, nous voudrions soulever la question suivante : si une nouvelle évaluation était à faire, comment pourrait-on s'y prendre ? Ici, ce n'est plus le diagnostic des études d'évaluation qui est en discussion, ni les conclusions ou les recommandations de l'instance, mais les principaux choix de méthodes qui ont fondé l'exercice d'évaluation.

Le bilan sur l'état écologique des zones humides

Le premier de ces choix était le pointage rapide, en partie à dire d'experts, des évolutions de l'état écologique des zones humides. Dans le contexte de 1994, cette méthode de travail s'était avérée efficace, praticable et donnant des résultats assez robustes. Les différentes évolutions que nous venons de résumer rendraient sans doute cette approche plus difficile à conduire aujourd'hui. L'évolution de chaque site tend à se complexifier : éléments d'amélioration et de dégradation du milieu se combinent et rendent difficile un bilan simple, les interventions des acteurs deviennent plus ambiguës et rendent la lecture de la situation plus délicate. L'accroissement des connaissances scientifiques, des inventaires, de l'expertise locale, enrichit les données disponibles mais accroît, du même coup, le niveau d'exigence pour un bilan crédible.

Pour une nouvelle évaluation, il faudrait donc sûrement des approches nouvelles de l'état écologique des zones humides et des causes de son évolution. La création de l'observatoire des zones humides à l'Institut français de l'environnement (Ifen) devrait contribuer à mettre en place les réseaux

d'information nécessaires et aider à accumuler les données pertinentes. Encore faut-il que les méthodologies retenues soient conçues pour favoriser l'évaluation des politiques publiques. C'est le but d'études menées ces quatre dernières années par le Muséum d'histoire naturelle, en amont de la mise en œuvre de l'Observatoire par l'Ifen.

Politique spécifique zones humides, ou politiques « en matière de zones humides » ?

Le second choix déterminant en matière de méthode d'évaluation avait été d'écarter l'idée de s'en tenir à l'évaluation des politiques de protection des zones humides, et de faire porter l'évaluation sur la totalité des actions publiques qui déterminent leur état écologique et leur évolution. Au vu de l'évolution de la situation, ce choix serait aussi pertinent demain qu'il l'a été alors. Il est motivé, en effet, par deux constats qui restent valables.

D'une part, l'évolution de l'état de l'environnement est déterminée non pas par la politique environnementale, mais par son interaction avec les politiques sectorielles, dans un contexte de faible coordination, pour ne pas dire d'ignorance réciproque, de tension,

voire d'affrontement. D'où la nécessité d'appréhender, dans une même évaluation, les effets des politiques sectorielles et ceux des politiques environnementales. En matière de zones humides, on l'a vu, cette manière de poser le problème est plus justifiée aujourd'hui que jamais.

D'autre part, au sein des politiques environnementales, l'action portant sur les zones humides est un composite de la politique des espaces sensibles, de la politique de l'eau, d'instruments divers de gestion de l'espace, de procédures d'encadrement des projets d'infrastructures, etc. Les actions spécifiques aux zones humides jouent un rôle important - de coordination, de sensibilisation, de stimulation sur certains thèmes spécifiques, ... - mais qui ne représente qu'une fraction de l'action publique en faveur des zones humides. Ce constat reste vrai aujourd'hui : quelle valeur aurait une évaluation du seul PNAZH, en dehors des évolutions, déterminantes pour les zones humides, de Natura 2000, des Sdage et des Sage ? Depuis l'évaluation de 1994, persiste un débat récurrent sur la question suivante : la gestion durable des zones humides passe-t-elle nécessairement par une politique spécifique, ou peut-elle résulter de

l'évolution des politiques environnementales, coordonnées du point de vue des zones humides ? L'évolution de ces dernières années, telle que nous venons de l'esquisser, nous semble suggérer la réponse. Le progrès vers une gestion durable des zones humides passe, à la fois, par un renforcement de la politique de l'eau, des politiques d'espace sensible et par une animation spécifique sur le thème des zones humides. Il passe aussi par des actions thématiques plus étroites, comme les développent les réseaux spécialisés sur une base thématique (tourbières, étangs,...) ou régionale (forum des marais atlantiques,...). Plutôt que de s'axer sur le thème d'une politique spécifique des zones humides, il paraît toujours pertinent aujourd'hui de raisonner en termes de coordination, d'animation et d'évaluation spécifiques « zones humides » au sein d'une politique d'environnement nécessairement plus globale. L'exemple des cinq dernières années de politique zones humides montre bien l'intérêt qu'il y aurait à mettre en place des personnes et des réseaux qui permettent d'assurer la réflexion et l'animation autour de grands types d'écosystèmes sensibles : zones humides, mais aussi forêts, pelouses sèches, milieux littoraux,...

Le caractère interministériel de l'évaluation

Enfin, comme nous l'avons relaté dans notre article du dossier consacré au déroulement de l'évaluation de 1994 [3], son caractère interministériel et la conduite des relations entre ministères dans le cadre de la procédure ont été des éléments cruciaux et sensibles du dossier. Ils le seraient sans doute tout autant aujourd'hui. Dans ses recommandations, l'instance d'évaluation insiste sur la nécessité de renforcer la concertation interministérielle. Cinq ans d'expérience montrent à quel point ce vœu peine à se matérialiser dans les faits. Les tensions, et donc les difficultés, rencontrées en 1994 restent, semble-t-il, entières. Peut-être seraient-elles même compliquées par la prise en charge partielle par les ministères de l'Agriculture et de l'Équipement de certains aspects de la problématique zones humides, et par les conflits entre eux et le Mate pour la recomposition des rôles respectifs des différentes administrations dans la gestion des territoires. Des éléments - en partie positifs, d'ailleurs, pour les zones humides - qui, dans le cadre d'une évaluation à venir, rendraient une approche interministérielle toujours aussi nécessaire, et toujours aussi délicate.

Notes

(1) Le groupe « zone humides » est une structure informelle créée fin 1991 à l'initiative de la Direction de la nature et des paysages, afin de la conseiller dans sa stratégie de défense et de gestion des zones humides. Il publie un bulletin trimestriel d'information : *Zones humides Info* (contact SNPN, 9 rue Cels, 75014 Paris).

(2) Ecole nationale du génie rural, des eaux et des forêts, département environnement.

(3) Outre l'animation du groupe zone humides, ces cinq dernières années, P. Bazin a travaillé à Espaces naturels de France et en Direction régionale de l'environnement ; G. Barnaud est présidente du conseil scientifique du Programme national de recherche sur les zones humides ; G. Barnaud et L. Mermet dirigent ensemble le programme d'études du Muséum national d'histoire naturelle sur les problèmes de conception d'un Observatoire national des zones humides.

Bibliographie

[1] • J.-M. Dziejdzicki ; Une politique de gestion intégrée des zones humides. Ce que nous enseigne le cas de la Petite Camargue gardoise. *Annales des Mines, Responsabilité & Environnement*, avril 1999, p. 93.

[2] • A. Cattan, L. Mermet; Evaluation des politiques publiques zones humides – rapport de deuxième phase et recouplement avec la première phase; Asca- Commissariat au Plan, 1994, p. 78.

[3] • L. Mermet, G. Barnaud. L'action publique en matière de zones humides. *Annales des Mines, Responsabilité & Environnement*, avril 1999, p. 74.