

nouvelle signification qui dépend d'un choix technologique, d'un intérêt politique ou commercial, d'une culture. Aujourd'hui, le sens le plus commun donné à l'observation de la Terre depuis l'espace est influencé par le souci du « zéro risque », de la sécurité, et donc de la surveillance. Qui pourra s'en plaindre ? La tâche est nécessaire, la responsabilité en est traditionnellement dévolue aux structures sociales. Mais ce souci doit-il être le seul à fonder et donner sens à ces images ? Je n'en suis pas persuadé. Si l'une des premières fonctions de la géographie (la description du globe terrestre) est de préparer la guerre

(ou la paix armée), pourquoi n'y aurait-il aucune autre « utilisation » pour l'entreprise spatiale ? Je n'ai évidemment pas la réponse à cette question. Du moins, je suis sûr qu'elle ne concerne pas seulement l'observation de la Terre depuis l'espace. Son effet de miroir peut certes exagérer les défauts ou les qualités des critères d'appréciation utilisés pour étudier l'état de notre planète ; mais il ne les crée pas : sommes-nous capables de les analyser et de leur donner un sens convenable pour mieux en user ? •

Reconquérir les zones humides

De nouveaux outils pour de nouveaux enjeux par Jean-Luc Redaud

(Conseil général du génie rural et des eaux et forêts, 30, rue Las Cases, 75007 Paris)

Un an après la remise du rapport de l'instance d'évaluation, le *Plan d'action gouvernemental pour la reconquête des zones humides* se met en place.

Un programme de recherche triennal de 15 MF, cofinancé par l'Etat et par les agences de l'Eau a été mis en route. Il permettra sur dix sites représentatifs d'étudier et définir de nouvelles méthodes de gestion-conservation de ces milieux, dont les enseignements profiteront à l'ensemble des zones humides. L'Institut français de l'environnement (IFEN) et le Muséum national d'histoire naturelle (MNHN) étudient les conditions de mise en place de l'Observatoire national des zones humides.

Un premier document de sensibilisation générale intitulé *Entre terre et eau*, tiré à plus de 50 000 exemplaires (*), rappelle l'importance que les pouvoirs publics attachent à ces milieux et les moyens mis à la disposition des acteurs locaux pour leur sauvegarde. L'inventaire des sites susceptibles d'être désignés pour la directive Habitat est maintenant terminé et conduira prochainement à identifier un premier ensemble de zones sensibles, base du futur réseau Natura 2000 européen.

L'élaboration des projets de schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) est réalisée dans les 6 comités de bassin : la part consacrée à la restauration des milieux naturels dans ces documents est importante. L'inventaire des zones humides, l'état de leur situation ont été complétés et en



particulier 257 sites « remarquables » de zones humides ont été identifiés à cette occasion. Ces sites devraient faire rapidement l'objet de projets de plan de gestion, visant à assurer une cohérence entre des objectifs de conservation et de gestion. Des consultations publiques vont être prochainement engagées sur ces documents.

De nombreuses initiatives ont été engagées pour expérimenter de nouveaux modes de gestion de ces milieux avec l'appui d'aides financières européennes,

de l'Etat et des agence de l'Eau. Il reste, certes, encore beaucoup d'efforts à réaliser pour inverser la tendance continue à la régression des zones humides ; il faut en particulier instaurer de nouvelles méthodes d'évaluation de l'impact des grandes infrastructures.

Il reste surtout à imaginer de nouveaux modes de gestion agricoles adaptés aux zones humides. En effet, la Politique agricole commune (PAC) a induit paradoxalement une reconversion profonde des prairies en terres labourables (1,2

(*) Disponible à la direction de l'Eau du ministère de l'Environnement, 20, av. de Ségur, 75007 Paris.

millions d'hectares de 1982 à 1992 en France) qui a constitué un des facteurs les plus dommageables aux zones humides. Un dispositif particulier de mesures agri-environnement a été mis en place pour inciter les agriculteurs à adopter de nouvelles pratiques agricoles, moins agressives pour l'environnement, sur des zones sensibles, notamment par le maintien (ou le retour) de prairies ou cultures traditionnelles extensives avec une utilisation réduite, voire nulle, d'engrais et produits phytosanitaires.

A ce jour les aides directes de la PAC à l'Organisation communautaire des marchés (OCM) - grandes cultures (céréales, protéagineux...) et élevages - constituent, toujours, une incitation à la poursuite de systèmes agricoles intensifs très dommageables aux zones humides. Les mesures agri-environnement restent encore trop faibles pour compenser ces effets. De nombreux pays de l'Union européenne et la commission souhaitent un rééquilibrage des systèmes d'aide européens en faveur de nouveaux modes de gestion agricole.

« La prochaine réforme de la PAC (en 1996) doit veiller encore plus à l'utilisation rationnelle et à la conservation des zones humides. Il convient d'étendre davantage les possibilités offertes par le régime d'aides agri-environnementales [...]. D'autre part, les subventions versées aux agriculteurs dans le cadre de la PAC devront être

soumises de plus en plus à des considérations d'ordre écologique, dont l'application mesurée des pratiques susceptibles de nuire au fonctionnement des écosystèmes humides [...] » (rapport de la Commission européenne du 29 mai 1995).

La France a adopté jusqu'à ce jour une position plutôt réservée sur la promotion de systèmes agricoles extensifs, par souci de défendre la compétitivité de l'agriculture française. Les zones humides, dont la superficie globale est d'environ 2 millions d'hectares en France, représentent moins de 7% de la surface agricole utile (SAU). Il est possible, sans doute, de concevoir la promotion de modes de gestion agricole adaptés à la sensibilité de ces milieux sans remettre en cause la place de l'agriculture française au plan mondial.

La recherche agronomique doit fournir de nouveaux outils pour aborder ces nouveaux enjeux.

Restaurer les zones humides est une priorité nationale, c'est aussi une obligation internationale que nous avons acceptée en adhérant à la convention de Ramsar et à la convention sur la biodiversité de Rio-de-Janeiro. Sous réserve de poursuivre avec continuité le plan d'action décidé par le gouvernement, le 22 mars 1995, la France devrait être capable de montrer d'ici quelques années que, non seulement les zones humides peuvent être préservées, mais aussi que

les sites prestigieux fortement dégradés peuvent être reconquis.

Conquérir les zones humides, longtemps, ce fut la colonisation de nouvelles terres par les monastères au Moyen Age, ce fut la création de polders au XVII^e siècle, ce furent aussi les grands travaux engagés par l'Etat au siècle dernier, comme la plantation de la forêt des landes de Gascogne. Plus récemment et jusque dans les années 1960-1970, ce furent l'aménagement touristique et l'urbanisation des cordons des étangs littoraux de Languedoc-Roussillon, l'attaque des berges de grandes vallées inondables pour en tirer des matériaux de construction, le drainage des marais de l'Ouest atlantique pour l'agriculture. Aménager et assécher de vastes milieux dits « insalubres » pour y permettre l'installation de nouvelles implantations humaines fut l'oeuvre de nos anciens ; ce rappel n'est nullement dirigé contre eux, mais témoigne seulement de moeurs très différentes des nouvelles sensibilités contemporaines. La disparition de centaines de milliers d'hectares de zones humides a été la contre-partie de cette volonté de la société d'occuper ces territoires.

Reconquérir les zones humides, aujourd'hui c'est essayer de redonner vie aux marais, tourbières, vasières, préserver celles qui subsistent, restaurer celles qui disparaissent •

Jean-Luc Redaud a remis au ministère de l'Environnement, en octobre 1995, un rapport de mission intitulé *Propositions pour la mise en place du Plan d'action pour la protection et la reconquête des zones humides*, dont le texte ci-dessus résume les principaux éléments.

Ce rapport est articulé en 14 chapitres : - 1. Observatoire ; - 2. Programme de recherche ; - 3. Loi sur l'eau, SDAGE et SAGE ; - 4. Directive Habitat ; - 5. Agriculture et zones humides ; - 6. Gestion des espaces et activités concurrentes ; - 7. Maîtrise et gestion des zones humides ; - 8. Les agences de l'Eau ; - 9. Information, sensibilisation et formation ; - 10. Le rôle du ministère de l'Environnement ; - 11. La gestion intégrée des zones humides ; - 12. Conclusions ; - 13. Résumé des propositions ; - 14. Annexes.

On lira ci-dessous, les chapitres 5, 7, 11 et 12, livrés en bonnes feuilles.

Agriculture et zones humides

La réforme de la PAC

Les années récentes se sont traduites par une réduction importante des prairies naturelles, conséquence des effets de la PAC. « Entre 1982 et 1992 l'assolement des régions françaises a été profondément modifié : la surface en terres labourables s'est accrue de 1,2 millions d'hectares, essentiellement par retournement des prairies naturelles et temporaires ; l'affirmation du maïs fourrage en tant que

mode d'alimentation des bovins a transformé le paysage des régions d'élevage du Grand Sud-Ouest ; un développement considérable des soles de tournesol, pois et colza ainsi que l'extension de l'aire de culture du maïs-fourrage ont été constatés dans des régions traditionnelles d'élevage (Alsace, Lorraine, Val de Saône, etc.) » (*) (*).

(*) Les notes sont reportées en fin de chapitre.

La réforme de la PAC de 1992, en instaurant un système d'aides directes aux exploitants de céréales en substitution du soutien des prix, combiné avec l'obligation de jachères, n'a fait dans un premier temps qu'accélérer ce phénomène.

Fin 1994 la surface agricole utile (SAU) en France se décompose comme suit :

Terres arables (dont céréales)	19 950 000 ha (9 620 000 ha)
Prairies et STH productives	11 410 000 ha
STH peu productives	1 890 000 ha
Vergers, vignes	1 260 000 ha
TOTAL SAU	29 800 000 ha

Les agriculteurs les plus dynamiques, soucieux de se positionner sur de bonnes surfaces de référence en céréales et oléo-protéagineux (SCOP) et de disposer de possibilité de jachères, se sont empressés de retourner les prairies les plus fertiles en terres labourables.

Les zones périphériques des zones humides (bords de rivières, étangs...), ainsi que des champs de captage ont été touchés de manière privilégiée : ce sont des terres faciles à mettre en culture pourvu qu'elles puissent être drainées, actions d'équipement facilitées par les aides des conseils généraux.

Les aides compensatoires de l'ordre de 2 000 F/ha (céréales) à 3 500 F/ha (protéagineux), des rendements de référence convenables et le maintien de cours mondiaux supérieurs aux prévisions ont effectivement optimisé le revenu des systèmes culturaux intensifs, notamment pour le blé et le maïs.

En contre-partie des aides directes, les agriculteurs doivent s'engager à geler 15% de leur SAU sur 6 ans en « gel rotationnel » (ou, à partir de 1994, 20% en « gel libre »). Les terres gelées bénéficient d'une prime du même ordre de grandeur que celle des terres cultivées (et *a priori* plus intéressante que les mesures de retrait prévues par les mesures agri-environnement).

L'ensemble de ce dispositif repose sur une adhésion volontaire des agriculteurs. Les pouvoirs publics n'ont pas les moyens d'imposer le choix des terres susceptibles d'être gelées.

Le gel « libre » aurait pu constituer un moyen de protection sous réserve de pouvoir le cibler sur les milieux sensibles (bords de rivières, captages, etc.).

Cette voie se développera peut-être à l'avenir, mais on peut craindre que sur la base de l'adhésion volontaire elle concerne plutôt des terres de seconde catégorie mises en réserve dans le cadre d'extensions d'exploitations et non les terres fertiles de vallées : c'est déjà le cas en Champagne et Lorraine, où l'on constate des acquisitions de terres de plateaux par les grandes exploitations céréalières.

A la demande de la profession agricole, arguant de la forte demande de céréales sur les marchés internationaux, le Conseil européen de l'agriculture vient de décider de ramener le taux de jachère à un taux unique de 10%.

Les aides directes grandes cultures (céréales, protéagineux, lin) et les diverses formes de gel des terres ont concerné en 1994 450 000 exploitants pour un montant de 23 milliards de francs. C'est le mode privilégié d'installation pour les

jeunes agriculteurs et pour l'agrandissement des exploitations à base céréalière.

Seule une réorientation profonde des mécanismes économiques actuels de la PAC en faveur des prairies naturelles et des élevages extensifs permettrait de corriger les effets constatés de l'agriculture sur les milieux humides.

La révision de la PAC, qui doit intervenir en 1997, peut être l'occasion de donner un nouvel élan en ce sens.

Au delà de la dégradation des milieux naturels, les effets économiques induits par les cultures intensives sont importants. Le coût d'exploitation des unités de dénitrification pour l'alimentation en eau potable est de 1 à 2 F/m², soit pour un champ captant stockant 200 mm/ha/an d'eau, une charge (« externalité économique ») de l'ordre de 2 000 à 4 000 F/ha.

Mesures agri-environnement

Depuis 1985, dans le cadre de l'article 19 du règlement CEE 797/95, les Etats membres de la CEE (devenue Union européenne) peuvent, dans les zones sensibles du point de vue de l'environnement, établir des contrats avec les agriculteurs. Le Royaume-Uni constitue l'un des Etats membres les plus avancés dans l'application de ces mesures puisque, dès 1988, 19 opérations avaient été mises en place dans les « Environmentally Sensitive Areas » (ESA) couvrant 785 600 ha; en 1992 110 000 ha pour 3 000 exploitations étaient sous contrat.

La France ne s'est engagée dans cette voie qu'en 1992 en application du nouveau règlement 2078/92 du 30 juin 1992. Celui-ci a défini un ensemble de mesures agri-environnement comme dispositif d'accompagnement en faveur de « zones sensibles du point de vue de l'environnement et des ressources naturelles... ». Ce règlement vise principalement le maintien des prairies permanentes.

La prime à l'herbe - 300 F/ha - est le socle de ce dispositif. Instaurée pour cinq ans, elle concernait en 1993 quelque 120 000 éleveurs et 5,8 millions d'hectares pour un montant d'environ 1 milliard de francs. Elle n'implique que des contraintes environnementales très réduites : charge inférieure à 1,4 unité gros bétail (UGB)/ha. Clos en principe en 1993, ce dispositif a été étendu aux éleveurs ayant déposé un dossier en 1994.

Cette disposition, bien adaptée aux pâturages de montagne, peut faire l'objet d'aides complémentaires compensant des pertes de revenus liées à des contraintes environnementales supplémentaires: réduction d'intrants, retards de fauche. Les zones humides ont constitué le domaine privilégié d'application de ces dispositions.

A ce titre, les mesures agri-environnement prévoient des primes variant de 300 F/ha à 800 F/ha (contrats à cinq ans de maintien de prairies avec contraintes d'exploitation), 1 500 F/ha à 2 000 F/ha (contrats à long terme de maintien de prairies sans fertilisation), 2 000 F/ha (reconversion en prairies de terres arables, aide cumulable avec les précédentes)

Ce dispositif est financé pour moitié par l'UE et pour moitié par le ministère de l'Agriculture dans le cadre d'un champ d'aides réservées aux agriculteurs et géré par le Comité national d'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA) et les Associations départementales d'aménagement des structures des exploitations agricoles (ADASEA). Quelques opérations ont fait l'objet d'un complément de financement par des conseils généraux.

La France s'est engagée tardivement dans la mise en place de ces mesures. Fin 1993, 62 opérations agri-environnement avaient été agréées par le Comité technique national agriculture et environnement (CTNAE), dont 33 approuvées par la CEE². Ces projets sont susceptibles à terme de concerner 772 000 ha potentiellement primables dont 238 000 ha finançables.

Le budget global des opérations adoptées, fin 1993, mobilise environ 120 MF financés pour 50% par la CEE, 53 MF par le ministère de l'Agriculture et 8 MF par des collectivités locales. Les mesures relatives aux 33 opérations adoptées par la CEE concernent 325 000 ha dont 115 000 ha primables.

Ces projets portent sur:

- la réduction des pollutions de l'agriculture intensive : 4 opérations ;
- des secteurs de biotopes rares et sensibles : 28 opérations ;
- la prévention de la déprise agricole : 26 opérations ;
- le pâturage sous forêt en zone méditerranéenne : 4 opérations.

Les opérations menées au titre des 2 premiers items et la plupart de celles conduites au titre de la déprise (protection de tourbières ou de sources) concernent des zones humides, soit environ 55 sites couverts sur les 87 sites prioritaires identifiés au niveau national.

Les enjeux financiers sont sans commune mesure avec les aides directes : pour un département céréaliériste moyen, type Meuse, les surfaces de référence « céréales, oléo-protéagineux » (225 000 ha) mobilisent environ 500 MF/an ; l'opération groupée d'aménagement foncier (OGAF) « Vallée de la Meuse » mobilise 2 MF/an pour une surface de 2 300 ha sur un périmètre de 7 000 ha.

Il est difficile à ce jour de tirer un bilan de ces mesures agri-environnement dont beaucoup sont en phase de démarrage. Le succès repose sur une adhésion volontaire des agriculteurs qui, globalement, réagissent plus en fonction du devenir de leurs exploitations que de la prise en compte de contraintes environnementales.

Le premier bilan des OGAF-Environnement dans les marais de l'Ouest réalisé par les ADASEA de Charente-Maritime, Deux-Sèvres et Vendée montre que³ :

- l'OGAF a garanti pendant 5 ans l'entretien extensif de surfaces en prairies non négligeables, 36 000 ha, soit plus de 60% des surfaces des périmètres retenus ;
- l'OGAF compense la perte de produits liée à l'introduction de nouvelles pratiques. En ce sens, elle n'a pas de caractère incitatif : le cahier des charges est souvent en accord avec les pratiques usuelles sur les prairies naturelles de marais ;
- dans cette région où la grande majorité des prairies potentiellement labourables avaient été retournées au cours des cinq dernières années (réduction de 30 à 50% des surfaces en prairies) l'opération ne suffit pas à générer des retours en prairies ;
- la motivation des contractants reste majoritairement financière. L'implication des agriculteurs dans la protection des milieux n'est pas véritablement atteinte.

Le Marais poitevin représente 81 000 ha de marais et de prairies humides, dont 5% en réserves naturelles, qui ont subi depuis vingt ans d'importantes transformations ; au total, près de 30 000 ha de prairies humides ont disparu. Cette dégradation s'est traduite par la perte du label « parc naturel régional » en 1991 et par une énorme régression du site d'hivernage d'oiseaux d'eau de la baie de l'Aiguillon.⁴

Ces constatations semblent pouvoir être généralisées :

- sur le val de Saône, l'opération agri-environnement du secteur de Manziat (Ain) a permis la préservation de 3 000 ha de prairies, dont 50% avec des objectifs de protection écologique. Mais ceci n'a pas empêché

l'augmentation de zones de cultures en maïs, notamment en Côte-d'Or et en Saône-et-Loire, opérations facilitées par des programmes de drainage importants des conseils généraux. La mise en culture de prairies en zones périodiquement inondables conduit aujourd'hui à la demande de nouvelles protections contre « les petites crues débordantes » ; la culture du maïs a progressé près de nombreux champs captants (Seurre, Chalons-sur-Saône) et risque de conduire à l'obligation d'intervenir lourdement pour le traitement de l'eau potable (350 MF selon les estimations du syndicat mixte de la vallée). La zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF) de Seurre est déjà fortement transformée ;

- sur la vallée de la Meuse, le taux d'adhésion à l'OGAF est resté faible (moins de 25% des agriculteurs) ; les contrats signés visent pour l'essentiel le maintien de prairies de manière traditionnelle. Peu de jeunes agriculteurs se montrent intéressés, ils préfèrent saisir les occasions d'installation ou d'extension sur des terres à céréales ;

- en Camargue, les éleveurs ont opté pour le niveau de contraintes minimal, correspondant à l'élevage traditionnel. Le parc naturel régional (PNR), association de propriétaires fonciers, n'a pas véritablement défini de stratégie de protection forte d'un milieu pourtant exceptionnel ; le territoire de la réserve naturelle est, lui-même, soumis à une forte pression agricole. La transformation du statut du parc en syndicat mixte de collectivités locales, conformément à l'article 46 de la loi du 2 février 1995, permettra, peut-être, d'organiser un partenariat plus efficace entre l'ensemble des acteurs locaux ;

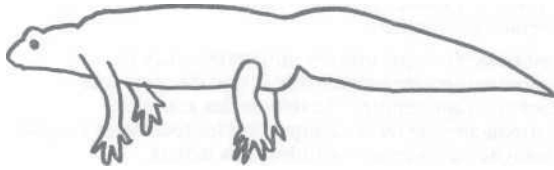
- en Languedoc-Roussillon, les opérations agri-environnement qui visaient des réductions d'intrants sur l'arboriculture et le maraîchage n'ont pas encore à ce jour abouti ;

- sur les barthes de l'Adour, dans le département des Landes, le taux d'adhésion est relativement satisfaisant (plus de 60% en deux ans). Ceci correspond à un contexte particulier. Du fait d'un parcellaire émietté et de l'absence de drainages agricoles, la menace provenait du développement de zones de boisement et non de champs de céréales. Une forte sensibilité locale, liée à la chasse, et la possibilité pour les exploitations de s'agrandir à la périphérie des zones humides expliquent cette réussite. Cet exemple ne suffit pas cependant à faire école puisqu'on peut constater, à l'aval, en bordure du fleuve, dans un contexte voisin, le développement de soles importantes en maïs dans le département des Pyrénées-Atlantiques.

Il est caractéristique de constater que, dans l'ensemble des mesures proposées au titre agri-environnement, le gel à long terme ou le retour à des prairies, même avec des niveaux de compensation de l'ordre de 2 500 à 3 000 F/ha, n'a pratiquement aucun succès. La crainte de l'agriculteur de perdre la liberté de faire évoluer son exploitation pèse aussi lourd dans ce choix que l'insuffisance des niveaux d'indemnisation.

La profession agricole considère que les mesures agri-environnement sont plutôt des mesures d'accompagnement agricole que des mesures environnementales.

Le bénéfice de ces mesures au profit de propriétaires fonciers souhaitant organiser une réelle gestion écologique d'espaces sensibles par un élevage extensif n'a pas été généralisé : terrains communaux, propriétés des conservatoires ou des parcs régionaux, secteur de propriétés indivis de la Grande Brière. Cette règle est une contrainte nationale et non européenne. Un cas exceptionnel de contrat long terme « prairies » au profit de collectivités a pu être constaté sur des terrains communaux des barthes de l'Adour avec, comme contre-partie nationale, une aide du conseil général à la place du ministère de l'Agriculture.



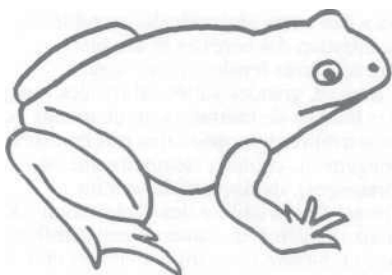
L'entretien des prairies humides, sur des terrains dont la maîtrise a été prise en charge par des opérateurs dont la mission première est la protection de la nature, implique une collaboration étroite avec des agriculteurs qui en assurent la fauche ou la pâture dans le cadre des contraintes liées à des objectifs de conservation. Les accords passés dans ce cadre se situent hors du statut agricole et excluent de fait ces opérateurs du bénéfice des mesures agri-environnement, alors que les contraintes mises en place correspondent généralement au niveau de contraintes maximales souhaitées par l'UE.

Ce point pourrait faire l'objet d'une concertation étroite entre le ministère de l'Environnement et le ministère de l'Agriculture en vue d'élargir le champ d'accès à ces aides.

Le ministère de l'Environnement a pu participer à l'orientation de ces dispositions au sein du CTNAE chargé d'un agrément national jusqu'en 1992. A partir de 1994, ce dispositif a été déconcentré dans le cadre de procédures régionalisées, dites « opérations locales agri-environnement » et est examiné en commission régionale Agriculture et Environnement (CRAE) : les directions régionales de l'Environnement (DIREN) n'ont pas actuellement les moyens de suivre, à l'égal des directions départementales de l'Agriculture (DDA), ces dossiers.

L'écart entre « surfaces éligibles » et « surfaces contractées » est important en raison du caractère non obligatoire de ces programmes pour les agriculteurs. Il est vraisemblable que les crédits ouverts au titre européen et à celui du ministère de l'Agriculture seront loin d'être utilisés en totalité. Il n'a pas été possible d'obtenir, dans le cadre de la mission, un bilan des crédits ouverts et utilisés. Le succès de cette mesure reste modeste, de l'ordre de 200 000 ha effectivement contractés par les agriculteurs.

Il reste aussi modeste, comparé à l'expérience des autres pays d'Europe du Nord. Le Royaume-Uni compte aujourd'hui 43 ESA, regroupant 15% des terres agricoles ;



le budget consacré à ces mesures atteindra, en 1996, 63 millions de livres, soit environ 535 MF. La Suède a mis sous « contrats », à ce jour, plus de 400 000 ha dont 107 000 ha de prairies et 180 000 ha de terres labourables.

Fertimieux

Mises en place désormais dans la majorité des départements, les opérations Fertimieux ont concouru à sensibiliser le monde agricole à l'intérêt de la fertilisation raisonnée et à organiser un conseil agricole plus efficace en ce domaine.

Ceci a été favorable à la protection de la qualité des eaux des zones humides, mais ne couvre que très partiellement les contraintes liées à des objectifs de conservation pour la faune et la flore : diversité des paysages, maintien des haies et bocages, érosions, développement de systèmes culturaux extensifs sur les milieux les plus fragiles, etc.

Il est à remarquer que les opérations réduction d'intrants agri-environnement et les opérations Fertimieux risquent d'entrer en concurrence.

Modernisation des exploitations et zones humides

D'autres outils d'incitation financière sont à la disposition des agriculteurs pour promouvoir des formes d'agriculture respectueuses de l'environnement. Le ministère de l'Agriculture explore la possibilité de définir des plans de développement durable (PDD)⁵ des exploitations qui concilient activités agricoles, préservation du milieu naturel et gestion de l'espace (une exploitation est en effet très souvent composée de champs dont seule une partie est en zone humide).

C'est aussi un point fort des divers fonds structurels européens (FSE) en faveur des régions défavorisées.

Si une complémentarité de l'ensemble des mesures en faveur du monde agricole peut être mise en avant, force est aussi de constater que la complexité de l'ensemble le rend incompréhensible aux acteurs de terrain qui oublient, dès lors, les objectifs attachés à chacune de ces mesures.

L'Etat a un rôle privilégié d'incitation financière vis-à-vis des agriculteurs et des collectivités locales, qui restent encore marqués par le poids des habitudes (image négative des zones humides, modernisation de l'agriculture). Or l'essentiel des moyens d'incitation financière reste à ce jour sous le contrôle du ministère de l'Agriculture, articulé dans le cadre d'une stratégie d'adhésion volontaire des agriculteurs ; ceci laisse un champ de manœuvre étroit aux acteurs de l'environnement. En particulier, les possibilités offertes pour organiser une maîtrise et une gestion des secteurs sensibles des zones humides par des opérateurs fonciers, malgré quelques initiatives des conservatoires, sont notoirement insuffisantes, alors que des expériences intéressantes, incluant des échanges de terres agricoles, semblent avoir été développées aux Pays-Bas et en Allemagne⁶.

La modernisation des exploitations agricoles a constitué un des facteurs essentiels de dégradation des zones humides dans les années passées par les atteintes du remembrement, des irrigations et du drainage agricoles. Les instructions récentes du ministère de l'Agriculture ont conduit à largement corriger la conception de ces travaux en vue de prendre en compte les contraintes de protection des milieux naturels.

Force est cependant de reconnaître qu'en certains endroits les errements passés se poursuivent aujourd'hui (voir par exemple le cas du remembrement « sauvage » de 850 ha des berges de l'Echez sur le val d'Adour⁷). Des travaux de drainage agricole sont poursuivis en zones humides avec l'aide de conseils généraux (val de Saône, val d'Allier, marais de Brouage, etc.).

Dans les conditions économiques actuelles, favorables aux systèmes de culture intensifs, il est à craindre que seule une forte pression réglementaire puisse réguler ces tendances. Ceci explique que plusieurs pays étrangers (Etats-Unis, Suède et autres), confrontés à des problèmes analogues, aient choisi d'opter pour un principe d'interdiction *a priori* des travaux d'assèchement et de drainage.

Déprise

De nombreuses zones humides, particulièrement dans les parties « mouillées », souffrent d'un abandon important. Il en résulte une colonisation par une végétation contraire aux objectifs de conservation poursuivis.

Les rares essais de mise en réserve intégrale, telle la réserve de la Truchère, espace de 96 ha de dunes sableuses en val de Saône, conduisent rapidement à un envahissement par



une forêt dégradée qui appelle un entretien artificiel.

Les petits massifs de tourbières de collines sont envahis par la molinie qui se substitue aux sphaignes, la Grande Brière est envahie par les carex. Ces milieux deviennent alors hostiles à la pénétration humaine et à l'installation d'espèces inféodées à la présence de prairies et de plans d'eau, milieux très différents de ceux qui concouraient par le passé à un équilibre entre la présence de l'homme et de nombreuses espèces animales et végétales.

Les formes traditionnelles d'économie, de pâturage et de récolte de la production végétale (extraction de tourbe, marais salants) se sont largement dégradées dans les zones humides, alors qu'elles contribuaient à la diversité biologique des milieux.

Le pâturage par des animaux domestiques empêche la colonisation par les arbustes et les roseaux qui, en été, ont tendance à envahir les sols soumis à inondation hivernale.

La conservation des zones humides ne signifie pas l'abandon de toute activité économique, mais le maintien d'activités traditionnelles compatibles avec des objectifs de protection. Cela implique sans doute la mise en place de nouveaux systèmes d'aides à des activités susceptibles de tirer parti des systèmes naturels très productifs des zones humides.

La préservation d'activités liées à l'agriculture, dans des conditions de compétitivité différentes de celles des terres de plaine ou vallées alluviales, sera un élément fort du devenir de ces milieux.

Il est caractéristique que ces initiatives émanent d'opérateurs environnementaux et non d'organismes attachés à l'agriculture, à l'exemple des essais de réintroduction de races rustiques sur les tourbières de petite montagne ou les zones mouillées des marais.

Les travaux de l'INRA, en ce domaine, pourraient être davantage développés et valorisés (voir les études du Centre INRA de Rennes ou celles du département Systèmes Agraires et Développement - SAD, à Paris)⁸.

Ces pistes sont bien peu soutenues par le ministère de l'Environnement, dont l'effort principal, mené par la direction de l'Eau, a concerné l'accompagnement des élevages intensifs, dans le cadre de l'accord négocié avec la profession agricole (programme de réduction des pollutions des bâtiments d'élevages, dont le financement à hauteur de 30% a été demandé aux agences de l'Eau).

Tirer profit de la prochaine révision de la PAC

La PAC doit faire l'objet d'une nouvelle révision en 1996.

La Commission européenne confirme, dans un rapport récent, les insuffisances des dispositions actuelles⁹ :

« Jusqu'à présent, les instruments de la PAC qui contribuent à préserver les zones humides proposent surtout des mesures ponctuelles et ne favorisent pas l'intégration complète des préoccupations écologiques en agriculture. Un code communautaire de bonnes pratiques agricoles qui interdit [...] le drainage ou le remblayage et préconise le maintien de zones tampons [...] pourrait donner l'impulsion nécessaire à une approche fondée sur la reconnaissance de l'agriculture dans le maintien de la campagne en tant qu'écosystème.

« [...] l'appréciation économique des zones humides et de leurs fonctions est aujourd'hui pratiquement nulle.

« Dans les années soixante-dix et quatre-vingts, la garantie de prix céréaliers élevés a puissamment encouragé la reconversion des pâturages des plaines en terres arables ; en outre, les pouvoirs publics ont subventionné l'assèchement des zones humides. La récente réforme de la PAC devrait inverser ce processus. Cependant le règlement CEE n°2085/93 au titre du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole FEOGA continue d'autoriser la rénovation et l'amélioration des réseaux d'irrigation.

« Combinée avec le financement massif de programmes d'irrigation par les FSE, la sous-tarifification de l'eau peut concourir à la disparition ou à la destruction de certaines zones humides. »

Si l'extension des surfaces en céréales est désormais contingentée par les dispositions adoptées en 1992, on peut craindre que ces dispositions ne conduisent à une « spécialisation » des terres agricoles défavorable aux zones humides : concentration des céréales et des oléo-protéagineux sur les terres fertiles et aménagées - Champagne, Beauce, grandes vallées alluviales -, déprise accélérée sur les massifs de tourbières ou de marais ; quant aux secteurs de territoires intermédiaires mis en céréales après des aménagements coûteux (remembrements, irrigations et drainages), ils risquent de voir un retournement brutal de la viabilité des exploitations dès que les prix mondiaux des céréales, soutenus ces dernières années par une conjoncture favorable, reviendront à la baisse.

Pour la France, les enveloppes financières mises en jeu montrent le déséquilibre du système : 40 milliards au titre des aides à l'organisation communautaire des marchés, quelques centaines de millions pour les mesures agri-environnement.

En comparaison des aides directes, du coût des aménagements fonciers encore largement subventionnés et des mesures agri-environnement ainsi que des effets économiques induits - pollutions, assèchements -, le prix des terres agricoles, de l'ordre de 10 000 F/ha en prairies et 20 à 30 000 F/ha en terres arables apparaît désormais comme secondaire. En conséquence, l'opportunité pour l'Etat et les collectivités locales de lancer une stratégie de maîtrise foncière ambitieuse des secteurs sensibles en zones humides mérite d'être sérieusement étudiée.

L'intérêt de la mise en herbe ou de boisements en bandes de 15 à 20 m de large en bordure de rivières pour constituer des « pièges à nitrates » a été démontré par les travaux du laboratoire du Centre d'écologie des ressources renouvelables (CERR) du CNRS de Toulouse et de nombreuses autres études. La mise en place effective de ces préconisations se heurte encore à beaucoup de difficultés auprès des propriétaires riverains et des agriculteurs.

« La baisse du taux de jachère qui vient d'être décidée, permettra de réduire de 45% les terres en jachère, accroître de 650 000 ha les terres cultivées, c'est-à-dire un potentiel de 3,5 millions de tonnes de céréales supplémentaires. »¹⁰.

Il est souhaitable que ceci ne se fasse pas au détriment de nouvelles zones humides.

Les zones humides couvrent en France une superficie de l'ordre de 2 millions d'hectares, soit moins de 7% de la

surface agricole utile (SAU). Il est possible de concevoir une stratégie de mise en valeur agricole particulière de ces territoires sans remettre en cause globalement la puissance et la compétitivité de l'agriculture française.

La capacité d'expertise du ministère de l'Environnement dans le domaine agriculture-environnement reste encore très faible. Des initiatives pourraient être utilement engagées en ce sens en collaboration avec le ministère de l'Agriculture et les organismes spécialisés du monde de la recherche (INRA) et la profession agricole.

Une participation plus active du ministère de l'Environnement aux négociations européennes, qui pour l'essentiel restent conduites à ce jour par les directions du ministère de l'Agriculture, permettrait sans doute de mieux préparer l'avenir.

1 Revue *Agreste*, juin 1993.

2 Bilan de l'application de l'article 19 au 1er janvier 1994 réalisé par IPE pour la direction de l'Espace rural et de la Forêt (DERF) du ministère de l'Agriculture.

3 Premier bilan OGAF marais de l'Ouest, CNASEA, janvier 1995.

4 IFEN : *L'état de l'Environnement, 1994-1995*.

5 Circulaire DEPSE/SDA du 26 mars 1993.

6 Séminaire sur la restauration de la nature dans l'Union européenne, réuni au Danemark en mai 1995.

7 Voir « Le Val d'Adour défiguré », *La Semaine des Pyrénées*, 15-21 juin 1995.

8 Bertrand Vissac : Populations bovines et systèmes agraires dans les marais de l'Ouest. *Courrier de l'Environnement de l'INRA*, 24, avril 1995.

9 Communication de la Commission aux Conseil et Parlement européens 95/189 du 29 mai 1995.

10 Henri de Benoist, président de l'Association générale des producteurs de blé et de céréales de France (AGPBCF), dans *Le Nouvel Economiste*, septembre 1995.

Maîtrise et gestion des zones humides

Les zones humides inventoriées à l'occasion des travaux de l'instance d'évaluation et par le ministère de l'Environnement recouvrent environ 2 millions d'hectares. Il ne saurait être question de vouloir en assurer la maîtrise foncière par les pouvoirs publics. Cela serait au demeurant inutile.

Il apparaît cependant utile de maîtriser les parties les plus sensibles de ces zones humides, soit lorsqu'elles sont menacées d'abandon, soit lorsqu'elles sont menacées par des activités concurrentes.

Conservatoire du littoral

L'outil privilégié de maîtrise des espaces naturels est le Conservatoire du littoral, dont la mission première de conservation des espaces littoraux a été étendue à la conservation des plans d'eau intérieurs de plus de 1 000 ha.

Plus de 50 000 ha ont été acquis à ce jour par le Conservatoire (500 km de rivages maritimes et 100 km de rives lacustres). Environ 17 000 ha, sur 37 sites de zones humides sont protégés dans ce cadre.

Le statut de l'établissement public garantit l'inaliénabilité des terrains acquis.

Le succès de l'action du Conservatoire est unanimement reconnu.

Conservatoires régionaux

L'action du Conservatoire national peut être utilement prolongée par des actions locales sur financement des conseils régionaux et des conseils généraux, notamment en utilisant le produit de la taxe sur les espaces naturels sensibles.

Les parcs naturels régionaux, les conservatoires régionaux et de nombreuses collectivités locales ont acquis la propriété ou la gestion de nombreuses zones humides.

A titre de référence, les conservatoires régionaux maîtrisaient environ 13 000 ha, fin 1994 (2 000 ha en propriété, 1 000 en location, 10 000 en convention). Ces opérations ont été menées avec l'appui de crédits « Life » et du ministère de l'Environnement.

Les conservatoires sont de simples associations, loi de 1901, fédérées au sein d'« Espaces naturels de France », dans le cadre d'une charte commune très souple.

Le risque de voir détourner l'objectif de conservation des terrains, en cas de défaillance pour mauvaise gestion, est, en principe, minimisé : Espaces naturels de France, fédération des conservatoires, est chargée de prendre le relais le cas échéant.

La réalisation des missions des conservatoires dépend pour l'essentiel de subventions publiques ; le statut associatif, pour des opérations de maîtrise et de gestion foncière, apparaît bien fragile.

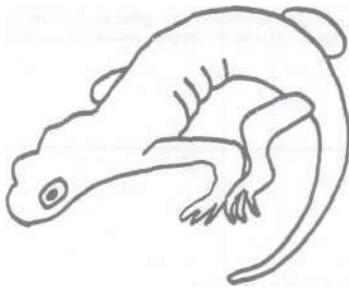
Ces opérations se sont à ce jour concentrées en Lorraine (2 800 ha), en Alsace (2 300 ha), en Bourgogne (1 200 ha) et en Champagne-Ardenne (1 000 ha) ; elles traduisent dans ces régions une bonne collaboration et des relations de confiance avec les collectivités locales.

Beaucoup de collectivités locales restent méfiantes vis-à-vis des conservatoires, constitués sous la forme d'une simple association, chargée de gérer des fonds publics sans véritable contrôle organique de leur part. Cela explique l'absence ou la faiblesse de ce type d'opérateurs dans de nombreuses régions, notamment dans le Sud de la France.

Le bilan des opérations « Life » ou des conservatoires ne donne qu'une image partielle des opérations foncières en faveur des zones humides. De nombreux conseils généraux en partenariat avec des associations (SEPANSO en Gironde, SEPNB en Bretagne, etc.) ont pris des initiatives en ce domaine sans aide de l'Etat ni de l'UE.

L'efficacité de ces mesures pourrait être renforcée par l'organisation d'échanges de terres agricoles, avec l'appui des Sociétés d'amélioration foncière des exploitations (SAFER).

Une difficulté particulière concerne la gestion des terrains acquis dans ce cadre. La mission spécifique des conservatoires garantit que cette gestion sera conçue dans



une perspective patrimoniale. Elle est souvent organisée dans le cadre de « contrats » avec des agriculteurs pour l'entretien des terrains en évitant le statut du fermage qui pourrait conduire au risque de voir dériver la gestion des terres dans une perspective agricole éloignée des objectifs de conservation. Ce mode de gestion reste cependant déficitaire et suppose un accord avec des collectivités locales au titre des suivis scientifiques ou des expérimentations visant à introduire de nouvelles activités.

L'intérêt pour les collectivités locales de disposer d'un opérateur spécialisé en ce domaine est certain. Le soutien par le ministère de l'Environnement des conservatoires en les dotant d'un statut commun plus solide, assorti d'une procédure d'agrément, serait susceptible de lever les réticences de nombre de collectivités locales. Ce pourrait être l'occasion de préciser :

- les règles d'inaliénabilité de terrains acquis pour des objectifs de conservation ;
- les contrats de gestion vis-à-vis des agriculteurs ;
- les obligations envers les bailleurs de fonds publics ;
- les conditions éventuelles d'un droit de préemption.

L'opportunité d'inciter, beaucoup plus activement qu'aujourd'hui, les collectivités locales à engager des opérations de maîtrise foncière, avec l'appui de fonds européens, mérite d'être étudiée.

Ouvrir plus largement le bénéfice des mesures agri-environnement à des gestionnaires de zones humides non agricoles peut en être un moyen. Les contrats proposés, dans ce cadre, aux agriculteurs correspondent souvent aux plus sévères niveaux de contraintes du régime européen. Ces gestionnaires sont attachés à en surveiller le respect sur leur territoire. Autant, par exemple, la mise en place effective de troupeaux sur les secteurs de marais est utile, autant les « surcharges » sur les prairies voisines sont nuisibles ; le respect des contrats passés à cet effet n'est pas facile à contrôler (voir par exemple les relations entre l'association syndicale du secteur indivis de la Grande Brière avec les éleveurs disposant de pâturages voisins de la zone du marais).

Il est quasiment impossible, *a fortiori* pour des services de l'administration, de réaliser des contrôles de terrain vis-à-vis d'agriculteurs disposant de terres dispersées.

Au demeurant le résultat modeste des mesures agri-environnement comparé à la surface des zones humides (2 millions d'hectares dans l'échantillon de l'enquête de l'instance d'évaluation) doit conduire à étudier les moyens d'en amplifier l'effet.

Pêcheurs et chasseurs

Les fédérations de pêche et de chasse mènent depuis très longtemps une action en faveur de la protection des zones humides.

Les pêcheurs se sont inquiétés très tôt de la protection des frayères et sont intervenus à ce titre sur les annexes et les bras morts de cours d'eau par le biais d'acquisitions ou de contrats avec des propriétaires ou des collectivités locales riveraines.

Le Conseil supérieur de la pêche (CSP) constitue un centre d'expertise insuffisamment utilisé et valorisé. Dans le cadre de l'exploitation des campagnes de captures piscicoles, il met en place un Réseau hydrologique piscicole qui sera un outil d'évaluation de la qualité écologique des milieux aquatiques.

En 1994, le CSP a financé 107 opérations (7,6 MF) de réhabilitation de milieux naturels aquatiques.

Les chasseurs ont créé la Fondation nationale pour la protection des habitats (FNPH) dont la mission est de réserver des terrains à objectif de conservation. Cette fondation dispose de moyens assez importants qui lui ont permis d'intervenir sur des espaces sensibles : Grand-Lieu, barthes de l'Adour, etc.

Le réseau des garde-pêche et garde-chasse constitue un élément fort du dispositif de surveillance. Le très bon niveau de qualification d'une grande partie de ces agents offre une occasion de renforcer le potentiel de conseil technique et d'expertise des zones humides.

Des accords sont déjà intervenus en ce sens entre le CSP et les agences de l'Eau pour le renforcement des réseaux de surveillance des milieux aquatiques.

Un trop faible intérêt a été accordé dans les travaux de l'instance d'évaluation aux aspects liés à l'ichtyologie et la vie aquatique. Des sites d'intérêt majeur, comme les marais de Goulaine (Loire-Atlantique), principale frayère à brochets de France, méritent attention au même titre que la plupart des zones humides citées dans les inventaires nationaux.¹

Les associations et fédérations de pêche ont besoin de s'ouvrir davantage vers les collectivités locales et les fonds

européens. Le ministère de l'Environnement et les agences de l'Eau pourraient les aider dans cette voie.

La complémentarité des opérations menées par les associations de protection de la nature, les conservatoires, les chasseurs et les pêcheurs est évidente.

La mise en réseau d'un ensemble de plans d'eau, prairies, vasières, en plusieurs endroits, a assuré le succès du retour des canards, foulques, hérons, bécassines, grues cendrées, cigognes : Brière-Grand-Lieu-estuaire de la Loire ou marais d'Orx-barthes de l'Adour-Artix-Arjuzan sont à ce titre des unités fonctionnelles tout à fait exceptionnelles. De même,

les flamants rosés des étangs de Languedoc-Roussillon dépendent des nids installés en Camargue...

Il est dommage de voir que, trop souvent encore, associations de protection de la nature, chasseurs ou pêcheurs n'ont pas trouvé les moyens de travailler de concert.

1 Voir Plan de gestion Natura 2000 sur le marais de Goulaine. Conseil cynégétique des Pays de Loire et fédération des associations de pêche et de pisciculture (FDAPP) de Loire-Atlantique, septembre 1995.

La gestion intégrée des zones humides

Conservation, protection et développement

La conduite de politiques sectorielles d'aménagement explique les nombreuses contradictions constatées dans la gestion des eaux :

- qualité des captages vs agriculture intensive ;
- extraction de granulats vs déstabilisation des berges ;
- imperméabilisations et drainages agricoles vs accélération des ruissellements.

Très tôt des outils pour une prise en compte globale de ces problèmes ont été mis en place sur les rivières : objectifs de qualité, schémas d'aménagement des eaux, plans de lutte contre les inondations, schémas de vocation piscicole.

La prise de conscience de la nécessité d'une approche analogue sur les zones humides n'est intervenue que très récemment.

L'apport des associations dans la connaissance et le diagnostic de la dégradation des zones humides a été fondamental : ce sont les ornithologues et la Ligue de protection des oiseaux (LPO) qui ont les premiers et avec le plus de vigueur tiré la sonnette d'alarme ; les inventaires ZNIEFF, zones d'intérêt cynégétique et ornithologique (ZICO) puis de la directive Habitat ont reposé sur la mobilisation d'un vaste réseau de bénévoles. Les APN ont mis en évidence que le « mitage » des zones humides avait dégradé profondément la richesse des systèmes faunistiques et floristiques associés. Les associations ont été l'artisan principal du réseau des Réserves naturelles de France qui constitue un élément fort de la conservation de la biodiversité et de la sensibilisation publique.

Les travaux de plusieurs équipes de recherche ont diagnostiqué le rôle fondamental des zones humides dans la fonctionnalité des systèmes hydrauliques, comme celui des prairies et boisements en bord de rivière dans les processus de dénitrification naturelle.

Enfin, de graves désordres - eutrophisation des lagunes méditerranéennes, abandon des anciens ouvrages de gestion hydraulique, assèchement des marais de l'Ouest - ont rappelé le rôle régulateur des zones humides par les effets graves qui pouvaient résulter d'aménagements pour des activités économiques associées à ces milieux : pêche professionnelle, ostréiculture, tourisme, etc.

Les collectivités locales ont été les interlocuteurs privilégiés appelés pour financer les travaux d'aménagement et d'entretien nécessaires à la co-existence d'activités et d'intérêts qui apparaissaient très souvent conflictuels.

Il apparaît possible de faire co-exister des sites de fort développement économique et des secteurs de grande richesse écologique par un partage raisonné des territoires : les vasières des estuaires, zones privilégiées de reproduction et de grossissement de multiples sortes d'invertébrés et crustacés, sont la base de plusieurs chaînes trophiques. L'identification et le choix de sites prioritaires de protection, de ce point de vue, peut se concevoir conjointement avec un schéma de développement d'un port autonome.

Les zones humides, particulièrement les vallées alluviales, sont des zones d'implantation forte des activités humaines. La protection des valeurs associées à leurs valeurs patrimoniales appelle un compromis avec les besoins du progrès social et du développement économique.

Les associations de protection de la nature sont mal armées pour ces arbitrages : elles n'en ont au demeurant ni les moyens humains et financiers ni la légitimité.

La gestion des milieux protégés ne peut se concevoir qu'en partenariat avec les autres acteurs locaux. Des cas de gestion en situation de « réserve » sont de ce point de vue des motifs d'insatisfactions à la suite d'incompréhensions locales : conflits sur la Camargue, le lac de Grand-Lieu, le marais d'Orx. Ces cas sont, cependant, exceptionnels : la très grande majorité des réserves naturelles et des parcs naturels régionaux ont montré leur capacité à intégrer la mise en valeur de sites de grande valeur patrimoniale dans une perspective de développement local.

L'Etat et les collectivités locales sont les médiateurs privilégiés de cette mise en perspective.





Les collectivités locales

Les conseils régionaux, au titre du développement des grandes infrastructures (contrats de plan) et les conseils généraux, au titre du développement rural, sont désormais les acteurs principaux de l'aménagement du territoire ; les communes, par les documents d'urbanisme, déterminent l'affectation des sols.

La plupart des conseils régionaux et généraux ont pris dès aujourd'hui des initiatives importantes pour la protection des zones humides : études, inventaires, observatoires, soutien à des actions d'aménagement-conservation, promotion de systèmes agricoles extensifs, etc. Des contradictions persistent, certes encore, au sein de ces collectivités locales dans les stratégies d'aménagement traduites dans leurs budgets : des aides au drainage agricole co-existent souvent avec des aides à la protection des zones humides sur les mêmes territoires. Les collectivités sont les lieux privilégiés où ces contradictions, héritage du passé, pourront être dépassées.

L'administration a les moyens de les réguler par la réglementation.

Le syndicat mixte du val de Saône a lancé, à titre d'exemple, l'étude d'un plan de mise en valeur de la vallée faisant la part des territoires nécessaires aux développements urbains et infrastructures associées, à l'agriculture et à la conservation de la nature. Cette étude montre qu'il est possible de concevoir des scénarios de développement compatibles avec le maintien d'un bon potentiel de conservation des zones humides. Ce travail est accompagné d'un long processus de concertation avec les acteurs locaux. Les collectivités locales constitueront les instances où se décideront les équipements qui structureront l'avenir de cette vallée ; il leur appartient d'arrêter le plan de gestion de la vallée pour les années prochaines.

Les réussites en matière de protection des zones humides sont généralement associées à un plan de développement soutenu fortement par un conseil général (baie des Veys, Woëvre, barthes de l'Adour).

Organiser à partir des élus locaux une adhésion sur des stratégies de protection-conservation des zones humides est un préalable indispensable au succès du Plan d'action en faveur de zones humides.

Les cas où l'aménagement d'une zone humide a été préparé par une mise en perspective globale des enjeux sont malheureusement rares encore, tant de la part des aménageurs que des protecteurs de la nature.

Ces difficultés peuvent aussi bien concerner des zones de forte pression anthropique que des zones de déprise.

Des activités traditionnelles (extraction de la tourbe, marais salant, élevage, écobuage, etc.) concouraient à l'entretien des zones humides. Leur disparition implique aujourd'hui la mise en place de dispositifs de substitution qui font appel aussi aux concours des collectivités locales.

« Que deviendront les flamants rosés si les marais salants viennent à disparaître ? »'

Les collectivités locales ont de nombreux moyens d'assurer une prise en charge collective des zones humides. Là où un schéma d'aménagement général des eaux (SAGE) sera estimé comme une procédure trop complexe à mettre en place, la mobilisation d'un syndicat mixte, d'un parc naturel régional, d'une réserve naturelle, d'un conservatoire régional pourront constituer des alternatives intéressantes.

L'administration

L'intégration des stratégies d'aménagement-conservation-gestion concerne au premier chef l'administration.

L'Etat, par une utilisation mieux ciblée des moyens mis à sa disposition, a la capacité d'organiser des inflexions favorables à la préservation des zones humides.

La coordination des actions administratives, au niveau départemental, reste encore mal assurée en ce domaine auquel les administrations locales et les préfets sont peu sensibilisés.

Pour améliorer la « lisibilité » des outils juridiques et financiers, une simplification des procédures locales pourrait être utilement engagée (réduire le nombre de « commissions » mises en place à l'occasion de chaque nouvelle action administrative, choisir de privilégier le niveau régional ou départemental).

Cela appelle aussi l'organisation d'une plus forte synergie entre les équipes spécialisées dans la protection des milieux et celles en charge de leur gestion. Organiser le regroupement des équipes des services de l'Eau et des milieux aquatiques (SEMA) et des directions régionales à l'Architecture et à l'Environnement (DRAE), encore très souvent dispersées dans les DIREN et qui, pour les zones humides, doivent travailler en étroite collaboration, donner à ces services les moyens d'une présence plus forte dans les départements.

En administration centrale, l'expérience de la direction de la Nature et des Paysages et celle de la direction de l'Eau sont différentes mais très complémentaires ; organiser la mise en commun des atouts de chacune de ces directions ne peut que concourir à la réussite du Plan d'action des zones humides. Ceci implique en particulier qu'elles organisent une meilleure coordination des procédures placées sous leur autorité et une meilleure « fluidité » des informations recueillies à cette occasion.

La prise en compte des zones humides concerne, par ailleurs, de nombreux ministères dont la mobilisation doit être pilotée et conduite par le ministère de l'Environnement.

Si la France a reconnu officiellement en 1986 la valeur des zones humides en adhérant à la convention de Ramsar, ce n'est que, tout récemment, avec la loi du 3 janvier 1992 et le rapport de l'instance d'évaluation que les administrations ont été sensibilisées.

Cette mobilisation reste fragile. L'essentiel des mesures concernant les ministères cités dans le Plan d'action reste à définir.

« Un groupe de travail interministériel, dont le secrétariat sera assuré par le ministère de l'Environnement, permettra un suivi de la mise en place du Plan d'action. »

Une initiative conjointe du ministère de l'Environnement et du commissariat général au Plan pourrait en être le support.

La désignation d'un fonctionnaire de haut niveau, investi d'une mission de coordination inter-ministérielle, serait à cet effet très utile.

L'action en faveur des zones humides suppose la mise en cohérence des politiques publiques concernant un grand nombre d'acteurs.

Cette cohérence concerne aussi plusieurs domaines géographiques : c'est la fonction « d'interface » entre eaux libres et milieux terrestres qui caractérise ces milieux. L'élaboration des SDAGE est l'occasion de mettre en perspective ces divers aspects de la gestion des eaux.

Au niveau décentralisé, les comités de bassin constituent des structures à même de donner une vision globale des

divers aspects de la gestion des eaux ainsi que des avis sur les orientations envisagées par l'Etat en faveur des zones humides.

L'élaboration de plans de gestion intégrés des zones humides est nécessaire à leur conservation future.

La loi sur l'eau fournit avec les SAGE une procédure susceptible d'en faciliter l'élaboration sous l'autorité des élus et de l'Etat en partenariat avec l'ensemble des acteurs locaux intéressés au sein des commissions locales de l'Eau.

1 *Caractéristiques des zones humides méditerranéennes*. Medwet-LaTour du Valat, 1994.

Conclusions

Le rapport de l'instance d'évaluation a mis en évidence que « près de la moitié des zones humides ont disparu en France en trente ans et que cette tendance à la régression est forte et rapide ».

Il en résulte de graves risques pour le respect de la biodiversité : le tiers des espèces végétales menacées est inféodé aux zones humides, la moitié des oiseaux présents en France dépendent de ces milieux. Il en résulte aussi de nombreux désordres apportés aux usages économiques et sociaux associés.

Faute d'une réorientation profonde des actions publiques ayant concouru à cette évolution, cette dégradation est appelée à se poursuivre.

Le Plan d'action du Gouvernement a défini les pistes d'une stratégie de reconquête.

Le ministère de l'Environnement a des responsabilités centrales en ce domaine :

- organiser un suivi des zones humides ;
- améliorer la connaissance des zones humides ;
- proposer des priorités d'action ;
- veiller à une application claire et stricte des outils institutionnels sous sa responsabilité : directive Habitat, SDAGE, SAGE, réglementations, protection des secteurs sensibles ;
- donner aux agences de l'Eau les moyens d'organiser une épargne publique plus forte en faveur des zones humides ;
- organiser une sensibilisation et communication réhabilitant ces milieux.

La réussite de ce Plan d'action suppose de créer une adhésion de nombreux ministères à une modification des politiques placées sous leur responsabilité, ainsi qu'une mobilisation des préfets.

Le groupe de travail interministériel devrait être mis en place à l'initiative du ministère de l'Environnement rapidement à cet effet.

Une réorientation sensible de la PAC et des outils d'accompagnement associés constitue le point central des nouvelles stratégies à imaginer.

Ce changement ne pourra être que progressif et s'appuiera, dans un premier temps, sur un nombre limité de sites pour lesquels des règles d'aménagement seraient clairement précisées sur un territoire défini.

Ces sites seront susceptibles de servir d'exemples pour l'avenir.

Le Plan d'action du Gouvernement vise une remise en cause de multiples stratégies publiques ; pour devenir opérationnel il doit faire l'objet de prescriptions précises.

Les zones humides ne sont pas « isolables » des milieux aquatiques ou terrestres dont elles sont l'interface. Leur devenir s'inscrit dans une vision géographique et socio-économique plus large que les milieux dont la dégradation a été mise en évidence, depuis longtemps, par les associations et les scientifiques.

La réussite de toute stratégie environnementale ne peut se concevoir que dans le long terme. Pour en suivre le chemin, elle implique de bâtir un corps d'indicateurs d'objectifs et d'évaluation dont le suivi doit être organisé.

Le programme de recherche et l'Observatoire national constituent un élément central pour l'amélioration du dispositif d'évaluation.

La France manque, cependant, d'une structure technique nationale solide, qui, à l'instar des EPA des pays anglo-saxons, exercerait une mission permanente d'évaluation et de conseil des actions des pouvoirs publics.