

Les zones humides : vers une gestion plus concertée ?

« La préservation et la gestion durable des zones humides définies à l'article L. 211-1 sont d'intérêt général. Les politiques nationales, régionales et locales d'aménagement des territoires ruraux et l'attribution des aides publiques tiennent compte des difficultés particulières de conservation, d'exploitation et de gestion durable des zones humides et de leur contribution aux politiques de préservation de la diversité biologique, du paysage, de gestion des ressources en eau et de prévention des inondations notamment par une agriculture, un pastoralisme, une sylviculture, une chasse, une pêche et un tourisme adaptés. A cet effet, l'Etat et ses établissements publics, les régions, les départements, les communes et leurs groupements veillent, chacun dans son domaine de compétence, à la cohérence des diverses politiques publiques sur ces territoires. Pour l'application du X de l'article L. 212-1, l'Etat veille à la prise en compte de cette cohérence dans les schémas d'aménagement et de gestion des eaux. » (Article L211-1 code de l'environnement)

Introduction

Depuis une quinzaine d'années, dans un contexte d'urbanisation croissante et de politiques agricoles productivistes, les espaces naturels se sont réduits au profit du développement des activités économiques, touristiques, résidentielles, etc. Parmi ces espaces naturels, les zones humides, espaces de transition entre la terre et l'eau, garantes de la biodiversité du territoire et de l'auto-épuration des milieux aquatiques, ont été à plusieurs reprises, remises en cause par des constructions, des opérations de drainage, d'assèchement ou de curage, etc.

En effet, ces zones humides ont pendant longtemps eu mauvaise réputation. Espaces marécageux, parfois insalubres, peu productifs économiquement, on n'y prêtait pas attention, allant jusqu'à les détruire.

Or aujourd'hui, il semble que la tendance soit inversée. Le contexte est différent : pollution, diminution d'espèces animales et végétales, inondations à répétition, etc. Autant de facteurs qui conduisent à replacer les questions de la protection de l'environnement et de la gestion durable de l'eau au cœur des préoccupations.

De nombreux textes de loi, dispositifs de contractualisation, incitations financières, etc. se sont multipliés, allant dans le sens d'une réhabilitation et d'une protection croissante de ces espaces.

A ce sujet, c'est en 2005 que le gouvernement reconnaît une valeur constitutionnelle au droit à l'environnement dans la Charte de l'Environnement. Chacun a le droit de vivre dans un environnement sain et de participer à la prise de décision publique qui aurait un impact sur cet environnement.

Récemment, les propositions du Grenelle de l'environnement semblent d'ailleurs confirmer cette tendance. En effet, le projet de loi Grenelle 2 comporte un volet « biodiversité et protection des ressources naturelles ». Il propose de modifier le code de l'environnement et d'instaurer une « trame verte » et une « trame bleue » dans le but de rétablir la continuité écologique entre les espaces naturels. Dans la trame bleue, on retrouve notamment en partie les zones humides. Cette cartographie du territoire devrait ensuite conduire à l'élaboration dans chaque région, d'un schéma régional de cohérence écologique que les collectivités devront prendre en compte dans leurs opérations d'aménagements.

« Les collectivités territoriales et leurs groupements compétents en matière d'aménagement de l'espace ou d'urbanisme prennent en compte les schémas régionaux de cohérence écologique, ainsi que le guide méthodologique figurant dans les orientations nationales pour la préservation et la restauration des continuités écologiques mentionné à l'article L. 371-2, lors de l'élaboration ou de la révision de leurs documents d'aménagement de l'espace ou d'urbanisme. » (Projet de loi)

En outre, *« l'agence de l'eau mène, outre les missions définies à l'article L. 213-8-1, une politique foncière de sauvegarde des zones humides »*. (Projet de loi)

La protection des zones humides semble ainsi être un nouvel enjeu pour les politiques d'aménagement du territoire et de développement économique. Comment s'opère cette protection croissante et quelles en sont les conséquences pour les collectivités territoriales ? Peut-on concilier protection des zones humides et développement économiques aujourd'hui ? En quoi les zones humides suscitent-elles ce paradoxe d'être à la fois des espaces de fortes contraintes et des espaces de ressources ?

I- Les zones humides : définition et réglementation

a) Définition des zones humides

La première définition des zones humides en droit français a été posée par la loi sur l'eau en 1992 :

« On entend par zone humide les terrains, exploités ou non, habituellement inondés ou gorgés d'eau douce, salée ou saumâtre de façon permanente ou temporaire ; la végétation, quand elle existe, y est dominée par des plantes hygrophiles pendant au moins une partie de l'année » (article 2 codifié au code de l'environnement).

Cette définition a été codifiée au code de l'environnement et sert de fondement à la police de l'eau.

C'est en effet sur la base de cette définition que sont arrêtés les périmètres des zones humides et par conséquent, l'application de la nomenclature eau.

La nomenclature eau découle de cette loi sur l'eau. Toutes les opérations de travaux, d'installation, etc. peuvent être soumises à un régime d'autorisation ou de déclaration suivant la superficie des zones humides.

Cette définition a été petit à petit complétée par plusieurs textes réglementaires. Tout d'abord, un décret du 30 janvier 2007 précise les critères de définition et de délimitation des zones humides figurant à l'article 211-1 du code de l'environnement.

Il pose en effet que : *« Les critères à retenir pour la définition des zones humides mentionnées au 1° du I de l'article L. 211-1 susvisé du code de l'environnement sont relatifs à la morphologie des sols liée à la présence prolongée d'eau d'origine naturelle et à la présence éventuelle de plantes hygrophiles. Celles-ci sont définies à partir de listes établies par région biogéographique. En l'absence de végétation hygrophile, la morphologie des sols suffit à définir une zone humide. »*

Ainsi, selon ce décret, pour identifier une zone humide, il suffit de regarder la morphologie des sols ou bien de vérifier la présence de plantes hygrophiles. Cette définition très large, laisse bien entendu place à de nombreuses interprétations.

Ce décret a par conséquent été complété par un arrêté du 24 juin 2008 (modifié par l'arrêté du 1^{er} octobre 2009). Celui-ci tente également de préciser les critères de définition et de délimitation des zones humides. Pour cela, il dresse une liste des sols et des espèces végétales des zones humides. Néanmoins, cet arrêté rend très contraignant l'application de la police de l'eau dans la mesure où si cet arrêté était entièrement appliqué, on pourrait considérer que la totalité de la Bretagne se trouverait en périmètre de zones humides.

La modification d'octobre 2009 assouplit le régime en excluant de la liste certains types de sols auparavant considérés comme humides. De plus, pour certains types de sols hydromorphes, sur certaines communes, le Préfet de région peut les considérer comme non caractéristiques de zones humides, après avis du Conseil Scientifique régional du patrimoine naturel.

b) Encadrement des zones humides

Après des années de désintéressement, le premier texte promouvant la protection des zones humides est un traité international, la convention de Rasmar (dite convention sur les zones humides d'importance internationales), signée en Iran en 1971 et ratifiée par la France en 1986. Il s'agit d'encadrer l'action nationale et la coopération entre états pour la conservation et l'utilisation rationnelle des zones humides. A ce jour, 159 états ont signé le traité, représentant 1855 sites pour plus de 181 millions d'hectares. En France, 24 sites ont été reconnus d'importance internationale, territoires d'outre-mer compris.

Contrairement à d'autres textes, notamment en droit national, la convention de Rasmar a choisi de retenir une définition large de la notion de zones humides, intégrant notamment les cours d'eau :

« Au sens de la présente Convention, les zones humides sont des étendues de marais, de fagnes, de tourbières ou d'eaux naturelles ou artificielles, permanentes ou temporaires, où l'eau est stagnante ou courante, douce, saumâtre ou salée, y compris des étendues d'eau marine dont la profondeur à marée basse n'excède pas six mètres » (article 1).

Toutefois, cette convention constitue plus la reconnaissance d'un label, plutôt qu'un véritable encadrement réglementaire contraignant puisqu'elle ne s'impose pas aux tiers.

(Chaque année depuis 1997, la journée mondiale des zones humides est organisée le 2 février, en commémoration de la signature de la convention).

Au niveau international, l'UNESCO a pris l'initiative de créer en 1971 des réserves de biosphère afin de protéger les écosystèmes. Et le Conseil de l'Europe a créé en 1976 des réserves biogénétiques.

Cet élan international a conduit à l'élaboration d'un véritable cadre juridique français mais également européen. En France, la loi sur l'eau a été adoptée le 3 janvier 1992. Outre des mesures concernant la gestion de l'eau, cette loi a officialisé les zones humides, prescrit leur protection et reconnu l'eau comme patrimoine commun de la nation. Elle a également permis l'instauration d'instruments de régulation tels les SDAGE (Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux – définition des grandes orientations à 10/15 ans en matière de gestion de l'eau pour six grands bassins hydrographiques) et les SAGE (Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux – définition des grandes orientations en matière de gestion de l'eau pour des plus petits bassins versants). En effet, désormais la réflexion au niveau des zones humides se fait à l'échelle de grands bassins hydrographiques (il y en a 6 en France). Ces documents doivent être pris en compte dans l'élaboration des documents d'urbanisme par les collectivités.

De cette loi découlera la première définition officielle des zones humides en droit français (cf. paragraphe précédent).

Une véritable police de l'eau est alors instaurée en France, contrôlée par le préfet en collaboration avec les services de l'Etat (DDAF – Direction Départementale de l'Agriculture et de la Forêt ou DIREN – Direction Régionale de l'Environnement). Cette police de l'eau sera codifiée au code de l'environnement.

C'est également à cette époque que sera créé en France un observatoire national placé au sein de l'IFEN (Institut Français de l'Environnement), chargé d'étudier un échantillon de 152 zones humides métropolitaines (plan national d'action pour les zones humides lancé en 1995 par le Gouvernement).

Toutefois, il faut relativiser la portée de cette loi sur la protection des zones humides. En effet, la mise en place de cette police de l'eau a été accompagnée de la création d'une nomenclature et d'un système de déclaration ou d'autorisation préalable pour tout projet d'aménagement. Il y a donc des seuils à respecter, en-dessous desquels aucune démarche n'est à effectuer. Cela signifie que des zones humides de petites surfaces ne sont pas nécessairement protégées ni inventoriées.

Afin de renforcer la protection de ces zones et de compléter la législation, un certain nombre d'instruments réglementaires ont été mis en place en France (arrêtés de biotope, réserves naturelles nationales ou régionales, parcs naturels, etc.). Le monde agricole est notamment soumis au respect du 4^{ème} programme de l'arrêté de la directive nitrates.

La loi de 2005 sur le développement des territoires ruraux pose la reconnaissance politique du principe de protection des zones humides.

Les instances européennes se sont également préoccupées de la protection des zones humides à travers plusieurs directives. C'est le cas de la directive « oiseaux » adoptée en 1979 sur la protection des oiseaux sauvages mais concernant indirectement les zones humides, qui sont des lieux où se rencontrent espèces animales et végétales. Cette directive a notamment préconisé la création de zones de protection spéciales (ZPS - zones de protection spéciale ; ZICO – zones importantes pour la conservation des oiseaux).

La directive « habitat » adoptée en 1992 sur la conservation des habitats naturels ainsi que la faune et la flore sauvage a quant à elle permis la création du label « Natura 2000 », zones spéciales de conservation de certains espaces naturels englobant parfois des zones humides (ZSC – zones spéciales de conservation).

Enfin la directive cadre sur l'eau adoptée en 2000 sur le domaine de l'eau et les zones humides de l'environnement pose un cadre communautaire pour la gestion rationnelle de l'eau et la protection des zones humides. Elle a été transposée en 2004 en droit français. Elle préconise le retour au bon état des cours d'eau d'ici 2015.

Précisions de certaines notions :

Instruments non contraignants :

- Réserves de biosphère (UNESCO, 1971) = elles sont établies afin de promouvoir une relation équilibrée entre les êtres humains et la biosphère dans le cadre du programme de l'UNESCO sur l'homme et la biosphère (MAB). La France compte environ 10 réserves de biosphères, qui sont des espaces d'études et de démonstration.
- Réserves biogénétiques (Conseil de l'Europe, 1976) = programme qui consiste à sélectionner des sites présentant un type d'habitat, de biocénose et d'écosystème le plus rare et le plus menacé. Ce programme est étroitement lié au programme MAB de l'UNESCO.
- ZNIEFF (zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique - 1982) = inventaire national des secteurs présentant de fortes capacités biologiques et un bon état de conservation. Cet inventaire doit être consulté dans le cadre de projet d'aménagement du territoire. Il est mené en collaboration avec le muséum national d'histoire naturelle, le ministère de l'écologie, de l'énergie et du développement durable ainsi que les DIREN.
- ZICO (zones importantes pour la conservation des oiseaux – 80's) = inventaire scientifique des sites importants pour la conservation des oiseaux réalisé afin d'appliquer la directive européenne « oiseaux » de 1979 et préalable à la désignation des zones de protection spéciale.

Instruments réglementaires de protection et de gestion :

- Réserves naturelles (nationales ou régionales) = il s'agit d'un espace naturel protégeant un patrimoine naturel remarquable par une réglementation adaptée tenant compte du contexte local, territoire géré à des fins conservatoires et de manière planifiée. L'autorité administrative à l'origine du classement confie la gestion à un organisme public ou privé. Les agents sont missionnés par le ministère en charge de l'environnement afin d'exercer une police de la nature.
- Parcs nationaux = espace d'excellence où la priorité est donnée à la protection des milieux, des espèces animales et végétales, des paysages et du patrimoine culturel. Le parc fait l'objet d'une charte. Il est ouvert au public mais fait l'objet d'une réglementation.
- ZPS (zones de protection spéciale) = zones créées en application de la directive européenne oiseaux de 1979, sur la base de l'inventaire ZICO. Elles doivent comprendre des mesures (réglementaires ou contractuelles) effectives de gestion et de protection. Elles sont intégrées au réseau européen Natura 2000.

- ZSC (zones spéciales de conservation) = ces zones ont été introduites par la directive européenne habitat de 1992. Ce sont des espaces naturels ou semi-naturels qui présentent un fort intérêt pour le patrimoine naturel exceptionnel qu'il abrite. Les états membres doivent prendre les mesures (réglementaires, contractuelles, administratives, pédagogiques, etc.) nécessaires pour conserver ces sites.

Instruments réglementaires de protection sans gestion :

- Arrêté de biotope = un biotope est un milieu indispensable à l'existence des espèces de la faune et de la flore. Les arrêtés de biotopes permettent ainsi au préfet de département de fixer des mesures (règlements) permettant la conservation des biotopes.
- Zones N des PLU = zones naturelles désignées sur le territoire d'une commune dans lesquelles l'urbanisation est limitée.

Instruments de planification :

- SDAGE (Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux) = fixe par grands bassins hydrographiques, les orientations fondamentales d'une gestion équilibrée et durable de la ressource en eau et des ressources piscicoles. Il est élaboré par le Comité de bassin.
- SAGE (Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux) = à l'échelle d'un sous-bassin versant ou d'un groupe de sous-bassins, fixe les objectifs généraux d'utilisation, de mise en valeur et de protection quantitative et qualitative des ressources en eau superficielle et souterraine, des écosystèmes aquatiques, ainsi que les objectifs de préservation des zones humides. Il est élaboré par la Commission locale de l'eau.

Depuis la loi du 21 avril 2004, les documents d'urbanisme doivent être compatibles avec les SDAGE et les SAGE.

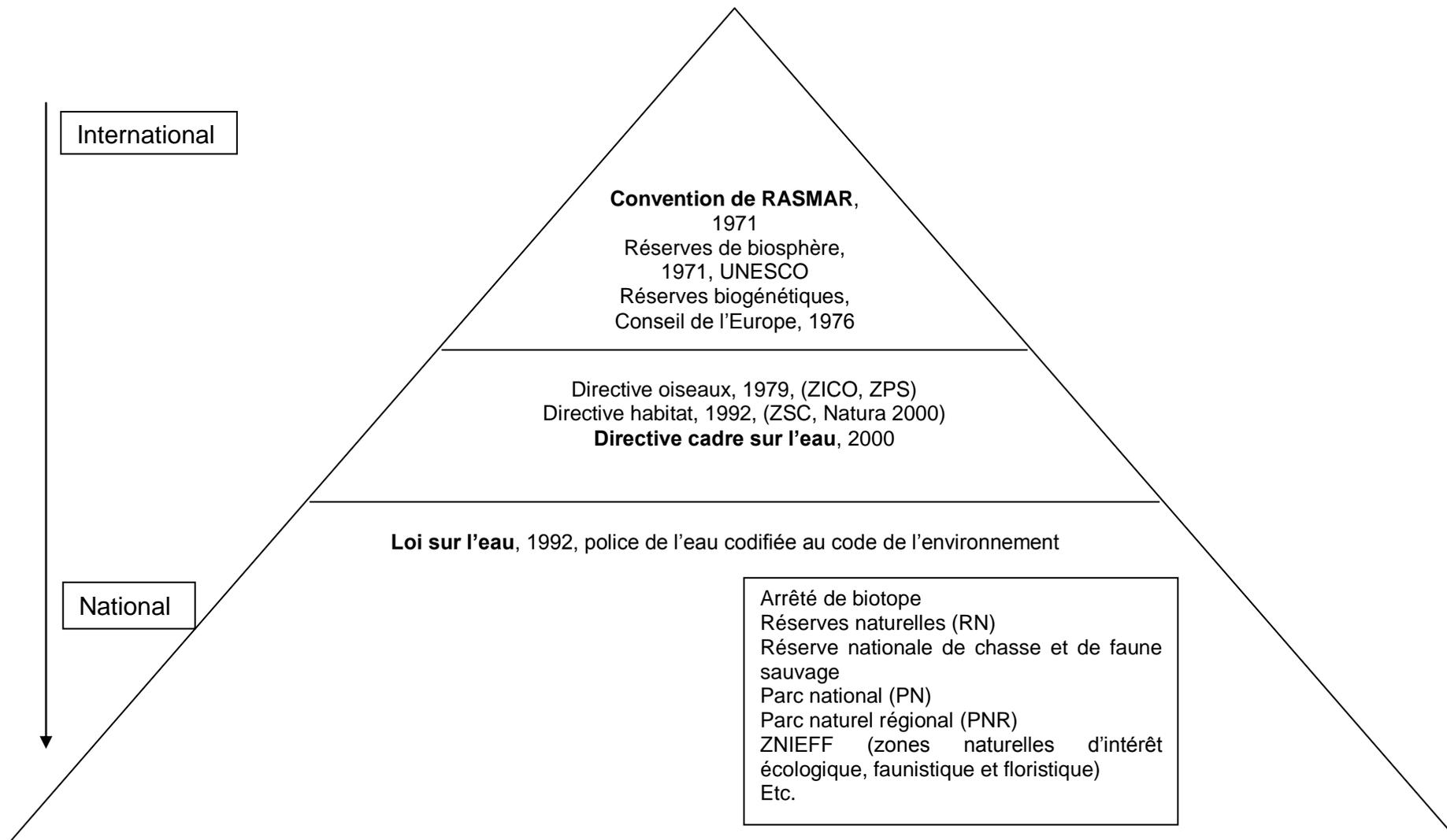
Instruments contractuels :

- Charte NATURA 2000 = un site NATURA 2000 a pour objectif de préserver la diversité biologique en Europe en assurant la protection d'habitats naturels exceptionnels en tant que tels ou en ce qu'ils sont nécessaires à la conservation d'espèces animales ou végétales. La gestion de ces espaces résulte d'une démarche contractuelle entre l'Etat et les gestionnaires du territoire (agriculteurs, forestiers, communes, etc.). Il s'agit de concilier la conservation des habitats naturels et les activités socio-économiques. Il est en outre souhaitable que ces espaces fassent l'objet d'un zonage particulier dans les documents d'urbanisme.
- MAE (Mesures Agro-environnementales) = mesures mises en place par l'Union Européenne dans le cadre de la politique agricole commune, en

contrepartie de versements aux agriculteurs volontaires (financement à 55% par le FEADER – crédit de gestion et non d'investissement). Les actions mises en œuvre viseront à protéger les paysages ruraux, les cours d'eau, la faune et la flore.

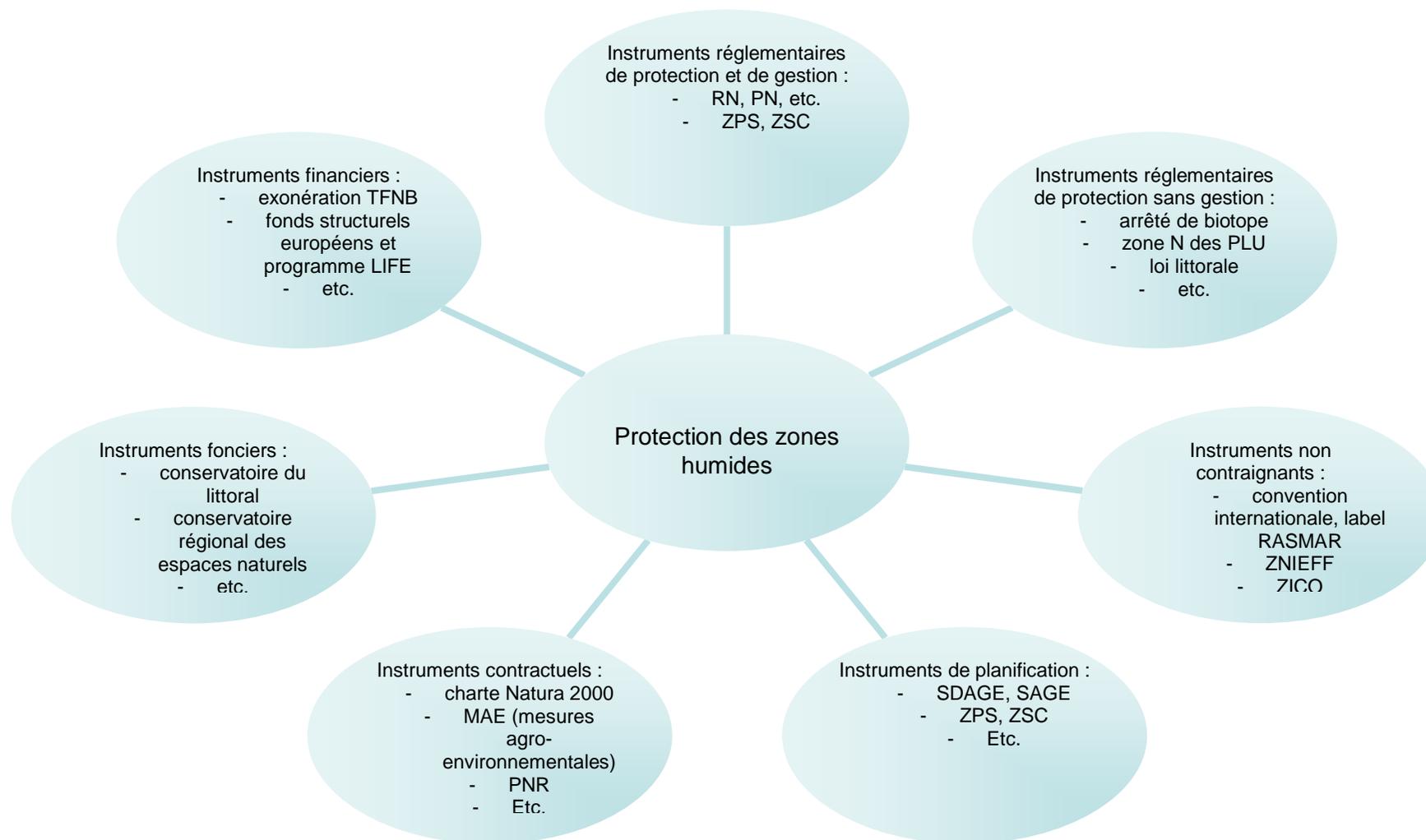
- Parcs naturels régionaux = il s'agit de protéger et de mettre en valeur de grands espaces ruraux habités. Une charte est élaborée et approuvée par les communes constituant le territoire du parc, la ou les régions et départements concernés, les partenaires socioprofessionnels et les partenaires associatifs. Cette charte fixe les objectifs, les orientations et les mesures permettant de les atteindre.

Schéma relatif à l'encadrement juridique international, européen et national des zones humides



(Source : Rapport d'information sur l'évaluation des politiques publiques concernant les zones humides, BOURDIN Joël, 16 juin 2009)

Les instruments de protection des zones humides



Les mesures de protection des zones humides d'importance majeure

En % des surfaces de zone humide de chaque type					
Type ONZH	Les protections de niveau national			Les protections de niveau européen ou international	
	Les protections réglementaires (1)	La maîtrise foncière (2)	La gestion contractuelle (3)	Les engagements européens (4)	Les engagements internationaux (5)
Littoral atlantique	5,2%	1,7%	12,7%	77,6%	20,3%
Littoral méditerranéen	8,9%	9,9%	49%	84,9%	69,6%
Vallées alluviales	3,2%	0,01%	6,7%	42,9%	4,1%
Plaines intérieures	1,6%	0,2%	21,8%	54,5%	28,3%
Ensemble des zones humides d'importance majeure	3,7%	1,3%	16,6%	59,3%	21,6%

(1) : RNN, RNR, APPB, RDBF, RNCFS ou PN (coeur).

(2) : Terrains du CdL.

(3) : PNR ou PN (aire d'adhésion).

(4) : PSIC, SIC ou ZPS (réseau Natura 2000).

(5) : Sites Ramsar ou réserves de biosphère.

% = Pourcentage de surface de zones humides couverte par les mesures.

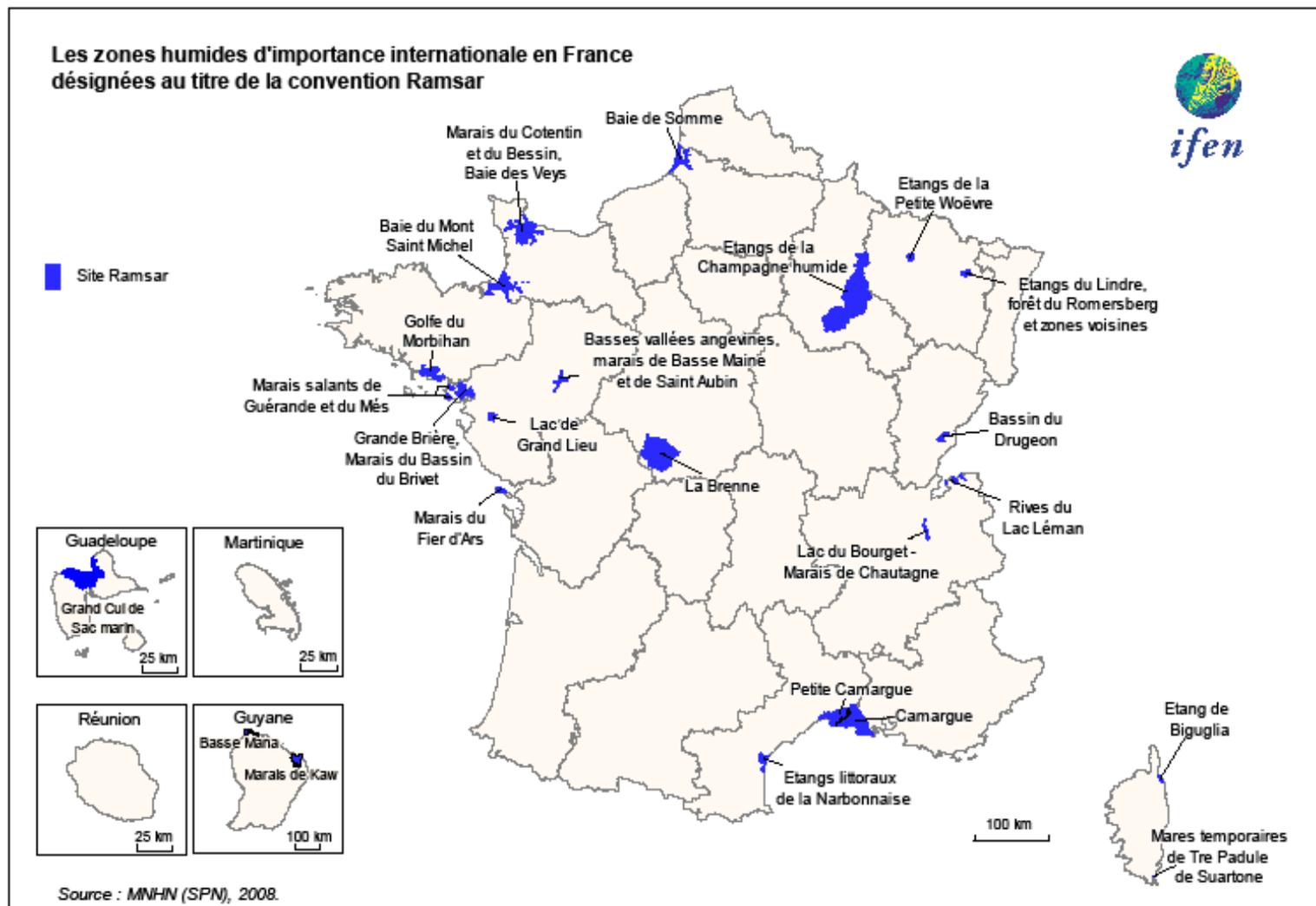
Résultats sans double compte.
 Terrains du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (2006) ; réserves biologiques domaniales et forestières (2006) ; PSIC, SIC ou ZPS (2007) ; réserves naturelles nationales (2007) ; arrêtés préfectoraux de protection de biotope (2007) ; parcs nationaux (2007) ; sites Ramsar (2007) ; réserves de biosphère (2007) ; réserves nationales de chasse et faune sauvage (2007) ; réserves naturelles régionales (2007).

Source : Ifen (ONZH) - MNHN (Base des espaces protégés)

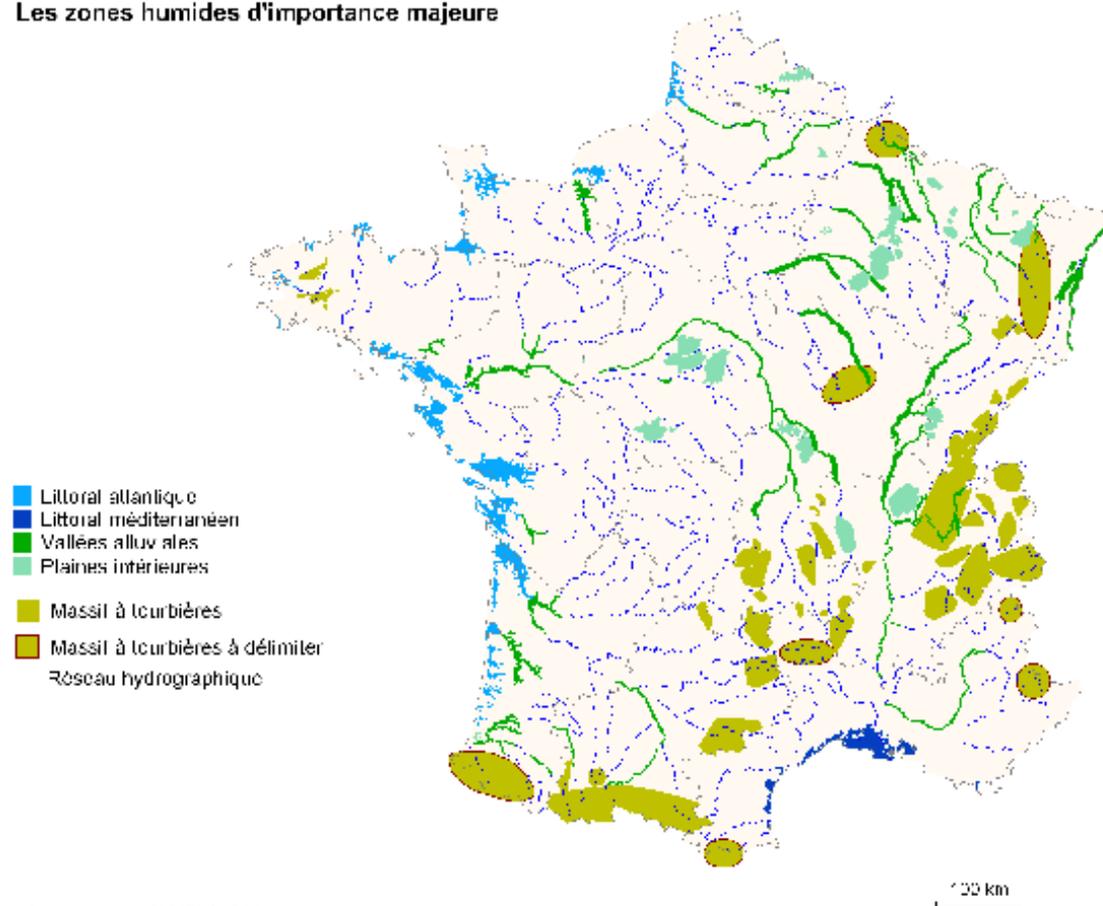
Les milieux à composante humide en France



Source : CGDD/SoeS - MNHN. Version 2, mai 2009.



Les zones humides d'importance majeure



Source : Ifen (ONZH), 2006.



Zones humides "d'importance majeure" : échantillon de zones humides représentant les diverses zones humides françaises, comprenant des zones humides du littoral atlantique et du littoral méditerranéen, des zones humides de vallées alluviales, des zones humides de plaines intérieures, des massifs riches en tourbières et d'autres zones humides de montagne. Cet échantillon a été étudié par l'instance d'évaluation des zones humides et est suivi par l'Observatoire national des zones humides. (Échantillon de 152 zones humides)

II- Les zones humides : contraintes ou ressources ?

a) Utilité des zones humides

Les zones humides couvrent en France environ 1,5 millions d'hectare soit 3% du territoire, 50% des espèces d'oiseaux en dépendent ainsi que 30% d'espèces végétales. Leur protection a donc un impact non seulement sur la biodiversité, mais également sur la bonne gestion de la ressource eau. En effet, plusieurs fonctions sont reconnues aux zones humides.

Tout d'abord, les zones humides sont des réservoirs de diversité biologique abritant de nombreuses espèces animales et végétales, leur permettant de se reproduire, se nourrir et se mettre à l'abri.

Ensuite, les zones humides jouent un rôle de régulation des flux d'eau en amont d'un bassin versant. Elles permettent ainsi de limiter ou éviter les effets des crues, de recharger les nappes souterraines, etc.

Puis, les zones humides permettent l'autoépuration des eaux usées. En effet, certaines espèces végétales des zones humides ont la capacité de retenir certains métaux lourds ou des pesticides, épurant ainsi les eaux. Mais ces espaces ont également la faculté de transformer l'azote et le phosphore.

Cependant, outre ces fonctions hydrologiques et biologiques, on reconnaît également aux zones humides des fonctions économiques. Lieux de production de sel, d'espèces animales ou végétales, les zones humides concourent aux activités de la pêche, de la chasse, de l'agriculture, etc.

Enfin, on peut aussi accorder aux zones humides des fonctions sociales et culturelles. Ce sont des lieux de loisirs, de détente, de grande qualité paysagère, etc.

Pourtant, les zones humides ont souffert de l'activité de l'homme. En effet, afin de les valoriser économiquement, beaucoup d'entre-elles ont subi des opérations de drainage dans l'objectif d'éliminer l'excès d'eau ou de sel. Le drainage conduit à une modification du fonctionnement hydrologique de la zone humide, voire à sa disparition totale par assèchement. Cette pratique s'est développée grâce à des aides financières, notamment dans le secteur agricole, mais aussi par le biais de mesures réglementaires, autorisant ces pratiques.

b) Les contraintes posées par les zones humides

La difficulté posée par le périmètre des zones humides : quel périmètre retenir ?

A l'heure actuelle, en France, il n'existe pas d'inventaire exhaustif des zones humides ; information qui participe pour autant à la préservation de ces espaces.

L'observatoire national des zones humides (ONZH) réalise un inventaire et observe 152 zones humides d'importance majeure. Mais, il y a très peu de données sur les micro-zones humides ; zones qui jouent pourtant un rôle important au niveau hydrographique et biologique.

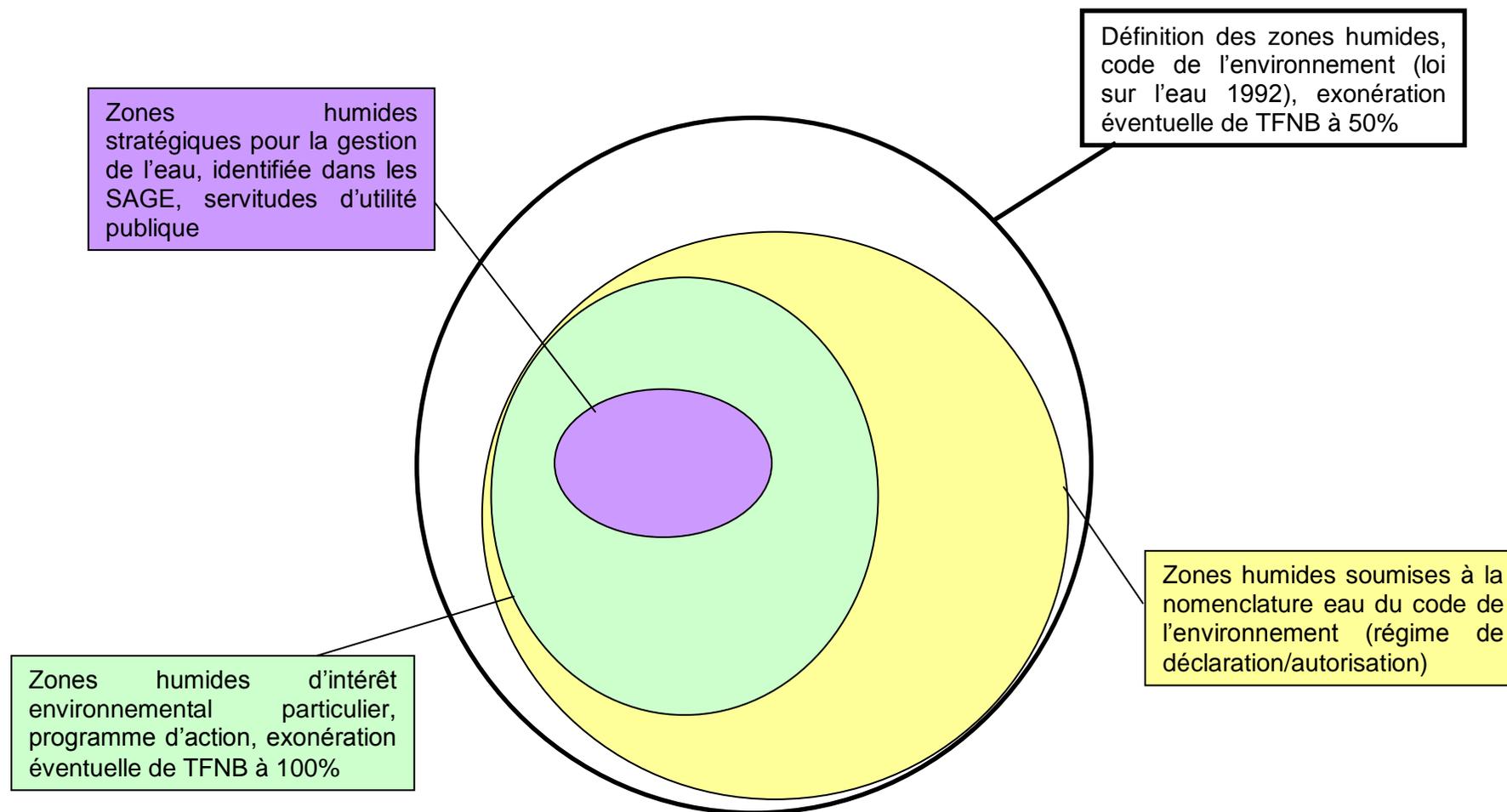
Il existe en France, une superposition d'inventaires scientifiques (ZNIEFF, ZICO, etc.), de mesures réglementaires (réserves naturelles, arrêtés de biotope, etc.) et des labels internationaux. Difficile en réalité de connaître l'étendu exacte des zones humides et le régime de protection applicable pour chaque zone.

On peut cependant dire qu'il existe 3 périmètres pour les zones humides :

- Zones humides au sens de la police de l'eau et en application de la « nomenclature eau » = les opérations d'assèchement, de mise en eau, d'imperméabilisation, de remblais de zones humides ou de marais, etc., sont soumises à un régime d'autorisation pour les zones supérieures à 1 ha et sont soumises à déclaration pour celles comprises entre 0.1 et 1 ha. C'est le préfet qui décide de délimiter tout ou partie des zones humides.
- Zones humides d'intérêt environnemental particulier (ZHIEP) = le préfet peut délimiter à l'intérieur du premier périmètre, des ZHIEP, dont le maintien ou la restauration présente un intérêt pour la gestion intégrée du bassin versant, ou une valeur touristique, écologique, paysagère ou cynégétique (qui concerne la chasse) particulière. Dans ce périmètre, sera mis en œuvre un programme d'actions visant à restaurer, préserver, gérer et mettre en valeur de façon durable ces zones. Il s'agit de promouvoir certaines pratiques ou d'en interdire d'autres, contre aides financières (exonération TFNB, programmes européens, etc.).
- Zones stratégiques pour la gestion de l'eau (ZHSGE) = à l'intérieur des ZHIEP, peuvent être délimitées des ZHSGE en application des SAGE afin d'atteindre les objectifs quantitatifs et qualitatifs de ces instruments de planification. Une servitude pourra alors être créée sur ces zones par décision du préfet. Cette servitude aura pour conséquence d'obliger les propriétaires et les exploitants à s'abstenir de tout acte de nature à nuire aux zones humides.

La délimitation des zones humides est donc difficile, notamment parce que l'on ne dispose pas d'un inventaire exhaustif, mais aussi parce qu'on ne sait pas précisément ce qu'inclure dans ce périmètre. A ce sujet, un arrêté du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire du 24 juin 2008 propose des critères de définition et de délimitation des zones humides. Toutefois, certains ont considéré que cet arrêté prévoyait une délimitation trop extensive des zones humides (la Bretagne serait alors intégralement couverte par des zones humides). Les collectivités peuvent intervenir sur les zones humides contre mesures compensatoires. Cependant, dans l'attente d'avantage de précision de la part de l'Etat, cet arrêté conduit à plus de vigilance.

Périmètres des zones humides en France (loi pour le développement des territoires ruraux, 2005)



Source : http://www.forum-marais-atl.com/iso_album/diren-reglementation.pdf ou Rapport d'information sur l'évaluation des politiques publiques concernant les zones humides, BOURDIN Joël, 16 juin 2009

Les contraintes posées à l'aménagement du territoire : la prise en compte des zones humides dans l'élaboration des documents d'urbanisme

La préservation et la restauration des zones humides se faisant croissante, les collectivités territoriales doivent aujourd'hui intégrer cette problématique dans leurs opérations d'aménagement. En effet, dans un environnement juridique en mouvement et un manque de lisibilité quant au périmètre des zones humides et au régime juridique applicable, beaucoup de collectivités font réaliser des études préalables à toute opération afin d'éviter de voir leurs travaux s'interrompre en raison de mesures de protection des zones humides.

Plus généralement, l'État impose aujourd'hui aux collectivités territoriales de prendre en compte certaines mesures de protection des zones humides dans leurs documents d'urbanisme et d'aménagement du territoire. On parle du porté à connaissance.

Le préfet doit par exemple informer les communes et EPCI de toutes informations utiles contenues dans l'inventaire scientifique ZNIEFF. Souvent, ces ZNIEFF feront l'objet d'un classement en zone « N » dans les PLU. Les arrêtés de protection de biotope et les zones Natura 2000 devront également faire l'objet d'un classement particulier dans les documents d'urbanisme (zones naturelles ou agricoles).

Les réserves naturelles nationales ou régionales conduiront à la mise en place d'une réglementation et d'une servitude d'utilité publique. Toute modification devra faire l'objet d'une autorisation par l'État.

Depuis une loi d'avril 2004, les SCOT, les PLU et les cartes communales doivent être compatibles avec les orientations définies dans les SDAGE et les SAGE. Si les documents d'urbanisme ont été approuvés avant les SDAGE, ils devront s'y conformer dans un délai de 3 ans.

Pour chacune des 152 zones humides d'importance majeure, l'observatoire national des zones humides a réalisé une cartographie de l'occupation des sols au niveau de ces zones. Il s'agit d'une cartographie à but informatif qui devrait être consultée par les décideurs locaux avant toute démarche d'aménagement (site interactif : <http://www.ifen.fr/acces-thematique/territoire/zones-humides/onzh/l-occupation-des-sols-sur-les-zones-humides-d-importance-majeure.html>)

Les contraintes économiques posées par les zones humides

Les zones humides, si elles peuvent être un lieu de production économique, paradoxalement, elles peuvent également représenter une contrainte importante pour les propriétaires fonciers, notamment pour les agriculteurs. En effet, ces derniers n'auront pas la liberté d'exploiter leur terre comme bon leur semble dans la mesure où ils devront respecter un certain nombre de régime de protection. Cela passera par des obligations de faire ou de ne pas faire (obligation de ne pas exploiter

leurs terres une partie de l'année, obligation d'utiliser une technique particulière dans l'exploitation de leurs terres, etc.). Les zones humides ont nécessairement un impact sur la productivité de l'activité agricole, entraînant un surcoût.

Les raisons de ce surcoût peuvent être liées à une difficulté d'accès, à un morcellement des parcelles, à la présence d'espèces invasives, aux inondations, à la salinité des eaux et des sols qui font varier les conditions d'exploitation, etc.

c) Les parties prenantes autour de la problématique des zones humides

Plusieurs acteurs interviennent autour de cette problématique des zones humides, que ce soit des acteurs publics ou privés. Il peut s'agir de l'Etat et de ses services, des collectivités territoriales, d'établissements publics, de syndicats, d'associations, de chambres consulaires, etc.

De façon simplifiée, les services de l'Etat (DDAF, MISE, DIREN, préfets, etc.) disposent en règle générale des outils réglementaires et d'incitation fiscale.

Dans le plan d'action gouvernemental pour la préservation des zones humides (lancé en 1995), il est prévu que les DIREN (Direction Régionale de l'Environnement) et les agences de l'eau mènent des opérations de caractérisation et d'inventaire des zones humides. Ces données sont transmises à l'ONZH (Observatoire National des Zones Humides) placé au sein de l'IFEN (Institut Français de l'Environnement). Le but de son action est d'étudier un échantillon de 152 zones humides les plus représentatives du territoire national afin de connaître leur situation, suivre leur évolution, informer le public et les politiques, etc. La DIREN participe ainsi à la connaissance et à l'évaluation environnementale, elle met en œuvre les politiques environnementales de l'Etat et participe à l'instruction de certaines procédures administratives relatives aux travaux dans les sites classés, à la révision des chartes dans les parcs naturels régionaux, aux autorisations relatives aux espèces, etc.

L'agence de l'eau est quant à elle un partenaire financier et technique. Elle apporte aux élus et aux usagers une vision d'ensemble des problèmes de l'eau et les moyens financiers qui leur permettent d'entreprendre une politique cohérente. Ces moyens financiers sont issus des redevances qu'elle prélève sur les utilisateurs de l'eau ou les pollueurs. Elle met également en œuvre des programmes de gestion et de maîtrise foncière.

La DRAF (Direction Régionale de l'Agriculture et de la Forêt) coordonne l'action des DDAF (Direction Départementale de l'Agriculture et de la Forêt) en matière de reconquête de la qualité de l'eau. Les DDAF sont chargées de la mise en œuvre des politiques agricoles, de la police de l'eau et des milieux naturels et du soutien au développement durable des territoires. Au titre de la police de l'eau, la DDAF instruit les dossiers loi sur l'eau. Elle réalise également un certain nombre de contrôles et met en œuvre des sanctions. En effet, les opérations de remblaiement et de drainage des zones humides sont désormais interdites.

La MISE (Mission Interdépartementale et Régionale de l'Eau) regroupe les représentants des principales directions régionales impliquées dans la politique de

l'eau. Elle participe au pilotage stratégique et à l'articulation des différents programmes contractuels de l'Etat en région.

Le préfet quant à lui délimite le périmètre de certaines zones humides (ex : arrêté de biotopes, nomenclature eau).

Les collectivités territoriales, outre leur capacité d'acquisition, peuvent valoriser économiquement les zones humides.

La région se dote souvent d'une compétence de protection de l'environnement, couvrant plusieurs champs dont la préservation du patrimoine naturel et des paysages, la reconquête de la qualité de l'eau, l'éducation à l'environnement, etc.

Les départements peuvent mettre en œuvre une politique d'espaces naturels sensibles qui concerne en partie les zones humides. Il s'agit d'une politique facultative de protection, de gestion et d'ouverture au public d'espaces naturels sensibles. Afin de mettre en œuvre cette politique, le département prélève la taxe départementale des espaces naturels sensibles (TDENS) qui est entièrement affectée aux charges de fonctionnement liées à la gestion et la protection des espaces sensibles. Cette taxe porte sur la construction, la reconstruction, l'agrandissement des bâtiments, les installations et travaux divers (à l'exception des travaux ou installations liés à une exploitation agricole ou forestière). A travers cette politique, le département peut mener une politique foncière par l'acquisition de terrains en utilisant notamment un droit de préemption.

Les communes et les EPCI, outre la compétence facultative en matière d'environnement, sont amenés à aménager le territoire et à élaborer les documents d'urbanisme et d'occupation du sol. Certaines de leurs actions peuvent donc être limitées par les politiques de préservation des espaces sensibles, comme les zones humides.

Les structures associatives et les établissements publics détiennent en général une connaissance fine des problématiques locales et sont à ce titre souvent acteurs du portage et de l'animation des actions de préservation.

La chambre d'agriculture est quant à elle représentative des intérêts agricoles. Cependant, elle mène aussi des actions en faveur de l'information et de la préservation de l'environnement, notamment concernant la qualité de l'eau pour une gestion concertée des zones sensibles.

III- Une vision à plus long terme des zones humides : vers une gestion plus concertée des zones humides ?

a) Réhabilitation du secteur agricole et du milieu rural : de nouveaux outils au bénéfice d'une gestion plus concertée des zones humides

Si les zones humides font l'objet d'une protection croissante, les politiques publiques ne doivent pas consister en l'exercice d'un droit de préemption sur tous ces espaces. En effet, ces politiques s'avèreraient très coûteuse en termes de gestion et d'entretien pour l'Etat et les collectivités. Elles pourraient être également inefficaces par le manque de connaissances locales.

L'idée qui semble plutôt partagée, notamment sous l'impulsion des politiques européennes, est celle de la réhabilitation du rôle que peuvent jouer les agriculteurs et le monde rural dans la préservation de ces espaces.

L'Europe propose ainsi d'associer les agriculteurs à la protection de l'environnement par le financement de mesures agro-environnementales (MAE). Ces mesures permettent la protection de paysages, de cours d'eau, de la flore et de la faune, contre des aides financières nationales et européennes (financement par le FEADER).

Parmi ces mesures agro-environnementales, il y a les mesures agro-environnementales territorialisées (MAET) qui s'appliquent à certains territoires à forts enjeux et pour certaines mesures (zones Natura 2000, zones concernées par la DCE, etc.). Les agriculteurs qui contractualisent, s'engagent pour une période de 5 ans, à mettre en œuvre certaines mesures. Ces programmes sont financés à hauteur de 55% par le FEADER (Europe).

A l'échelle nationale, il existe également de tels outils de contractualisation avec les contrats territoriaux d'exploitation, apparus en 1999 et remplacés en 2003 par les contrats d'agriculture durable (recentralisés autour du volet environnemental). L'agriculteur s'engage volontairement envers l'État sur une période de 5 ans, à mettre en œuvre des mesures dans la sphère économique et sociale et/ou territoriale et environnementale, contre compensation financière.

De même que des incitations financières ont été instaurées par la loi de 2005 sur les territoires ruraux. En effet, les agriculteurs qui s'engagent à mettre en œuvre une gestion adaptée sur 5 ans par le biais d'une convention, pourront bénéficier d'une exonération de TFNB de 50% (100% pour des espaces protégés situés en zone Natura 2000, réserves nationales ou parcs nationaux).

Focus sur Natura 2000 :

Le réseau Natura 2000 a été créé suite aux directives européennes « oiseaux » (1979) et « habitats » (1992). Il s'agit de créer un réseau de sites écologiques afin de préserver la diversité biologique et de valoriser le patrimoine naturel.

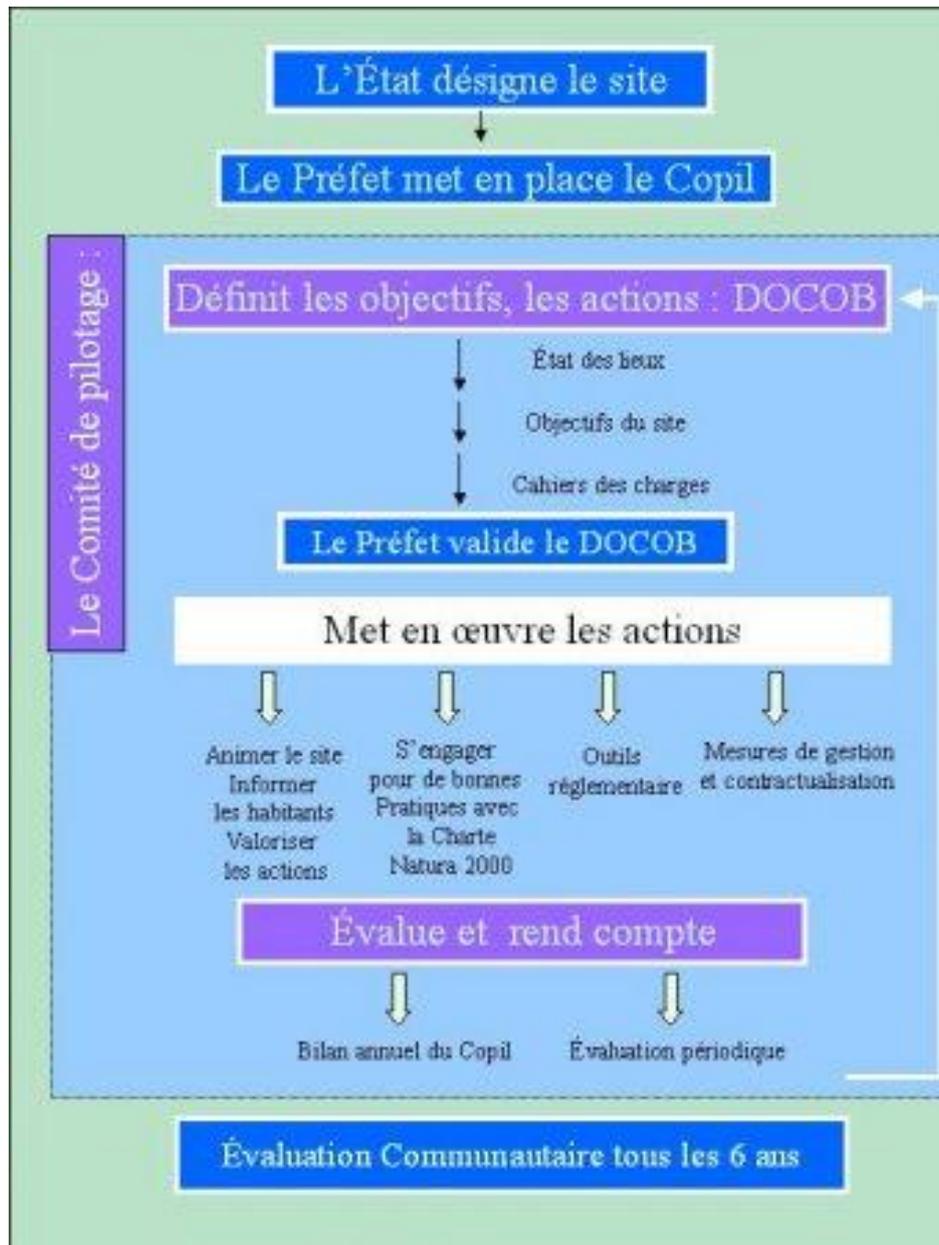
La France a opté pour une gestion concertée sur ces sites. Chaque site est géré par un gestionnaire (collectivités territoriales ou groupements de collectivités territoriales). Un comité de pilotage est désigné (COPIL) et est composé de tous les acteurs présents sur le site (associations, agriculteurs, collectivités, services de l'Etat, etc.). Il est chargé de veiller à la bonne gestion du site.

Le gestionnaire du site nomme un opérateur technique (qui peut être le gestionnaire), chargé d'animer le COPIL et de rédiger le document d'objectifs du site Natura 2000 (DOCOB). Ce document, élaboré en concertation avec tous les acteurs, dresse des objectifs de gestion pour le site et un calendrier de réalisation de ces objectifs.

*La France a ensuite opté pour une gestion contractuelle de ces sites. Pour mettre en œuvre les objectifs du DOCOB, les acteurs du site (agriculteurs, propriétaires fonciers, pêcheurs, etc.) peuvent s'engager envers le préfet et signer un **Contrat Natura 2000**. Le contrat fixe donc les prestations à fournir par les acteurs du territoire en contrepartie d'aides financières de l'Etat (CNASEA – Centre National pour l'Aménagement des Structures des Exploitations Agricoles) et de l'Union Européenne car les MAET peuvent être intégrées aux contrats Natura 2000.*

*Les acteurs du territoire ont aussi la possibilité de signer la **Charte Natura 2000**. Il s'agit d'adhérer à travers cette charte à des bonnes pratiques agro-environnementales. Ce sont des engagements de gestion courante et durable des terrains sur une durée de 5 à 10 ans, qui ne donnent pas lieu à compensation financière mais éventuellement à exonération de la taxe foncière sur les propriétés non bâties.*

Les acteurs du territoire peuvent à la fois signer un Contrat Natura 2000 et une Charte Natura 2000.



b) Conciliation de la protection de l'environnement et du développement économique : le développement de l'éco-tourisme

Si les zones humides peuvent être source de contraintes économiques, ces contraintes peuvent aujourd'hui être dépassées. En effet, sur le long terme, les collectivités territoriales ont appris à faire avec cette contrainte naturelle, elles ont appris à la protéger et commencent à concevoir des projets de développement sur ces espaces conciliant protection de l'environnement et développement économique. On commence à voir apparaître des opérations d'écotourisme.

"L'écotourisme est une forme de voyage responsable dans les espaces naturels, qui contribue à la protection de l'environnement et au bien être des populations locales"
Association Française d'Écotourisme.

L'écotourisme ne cherche pas uniquement à limiter son impact sur l'environnement, mais cherche à être un outil de protection de l'environnement, c'est-à-dire à valoriser économiquement des bouts de nature soumis à une exploitation non durable. Il se distingue sur ce point du tourisme durable dont l'objectif unique est la réduction de l'impact environnemental.

L'écotourisme se caractérise par :

- observation et appréciation de la nature et des cultures traditionnelles des zones naturelles
- éducation et interprétation de l'environnement
- organisé pour des groupes restreints par de petites entreprises locales spécialisées
- favorise la protection des zones naturelles et le bien-être des populations locales

IV- Le cas de la Bretagne

a) Les jeux d'acteurs

La région Bretagne mène une politique ponctuelle de protection de l'environnement en contractualisant avec le territoire (collectivités locales, établissements publics, associations de protection de la nature). Elle met en œuvre des contrats nature portant sur des projets globaux de restauration, de gestion et de valorisation des milieux naturels et des espèces menacées d'intérêt régional. D'une durée de 1 à 4 ans, ces contrats permettent la poursuite d'objectifs contre subvention.

A côté de cette action de planification générale, de gestion, la région mène une action d'amélioration des connaissances autour de l'environnement.

A l'heure actuelle, il n'existe pas de coordination régionale des différentes politiques de protection de l'environnement menées à l'échelle départementale. Toutefois, une coordination des actions devrait prochainement voir le jour dans le futur schéma régional du patrimoine naturel et de la biodiversité, avec des actions communes autour des espèces invasives.

Parmi les départements de la région Bretagne, le département d'Ille-et-Vilaine mène une politique de protection des espaces naturels sensibles (cf. Ilc), qui est une politique de protection des espaces sensibles, notamment par l'utilisation de l'instrument foncier et fiscal.

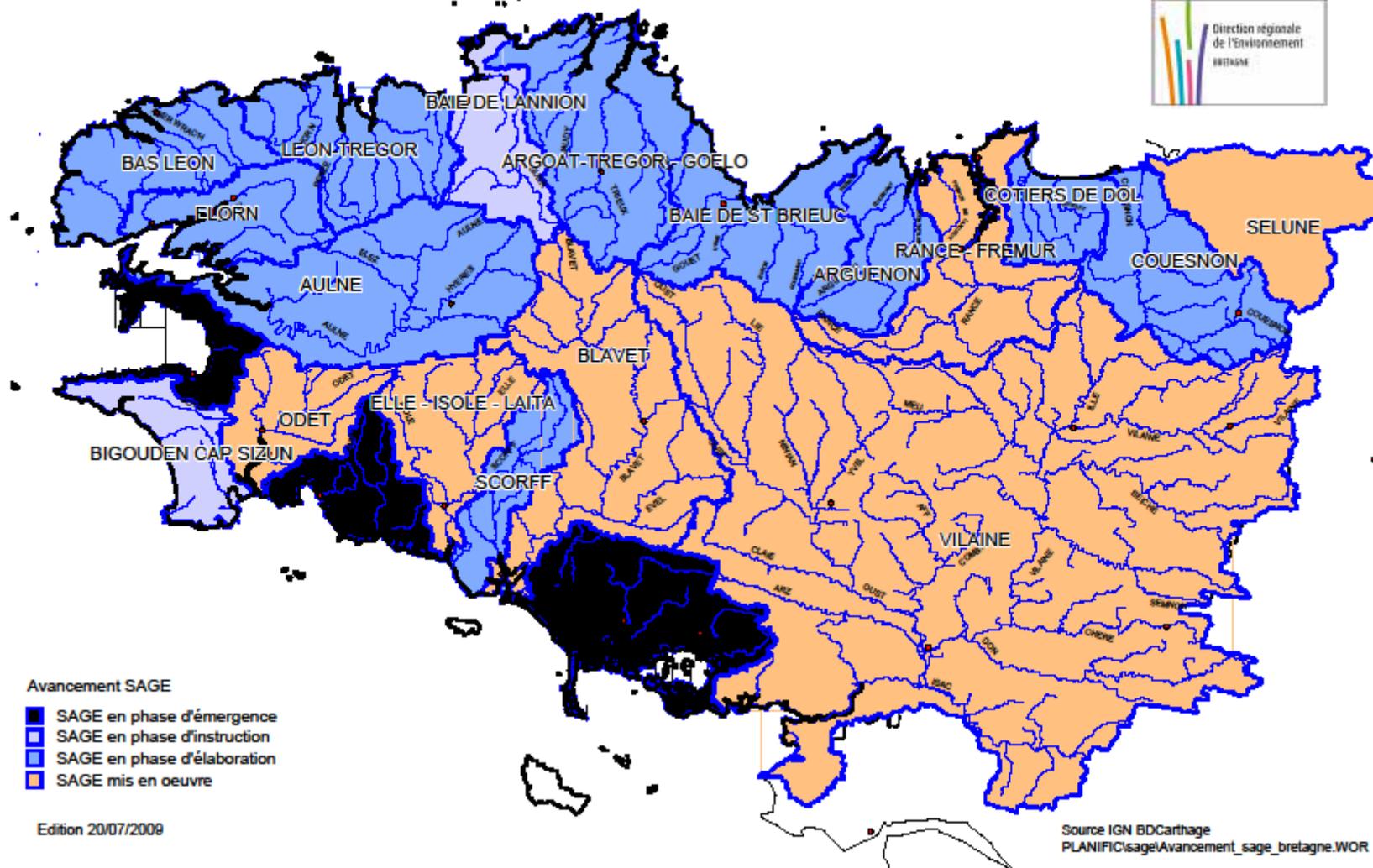
Le département d'Ille-et-Vilaine mène également une politique de bassins versants qui est une politique d'accompagnement des collectivités territoriales (communes) dans l'inventaire de leurs zones humides, conformément aux recommandations des SAGE afin d'intégrer cet inventaire dans leur PLU.

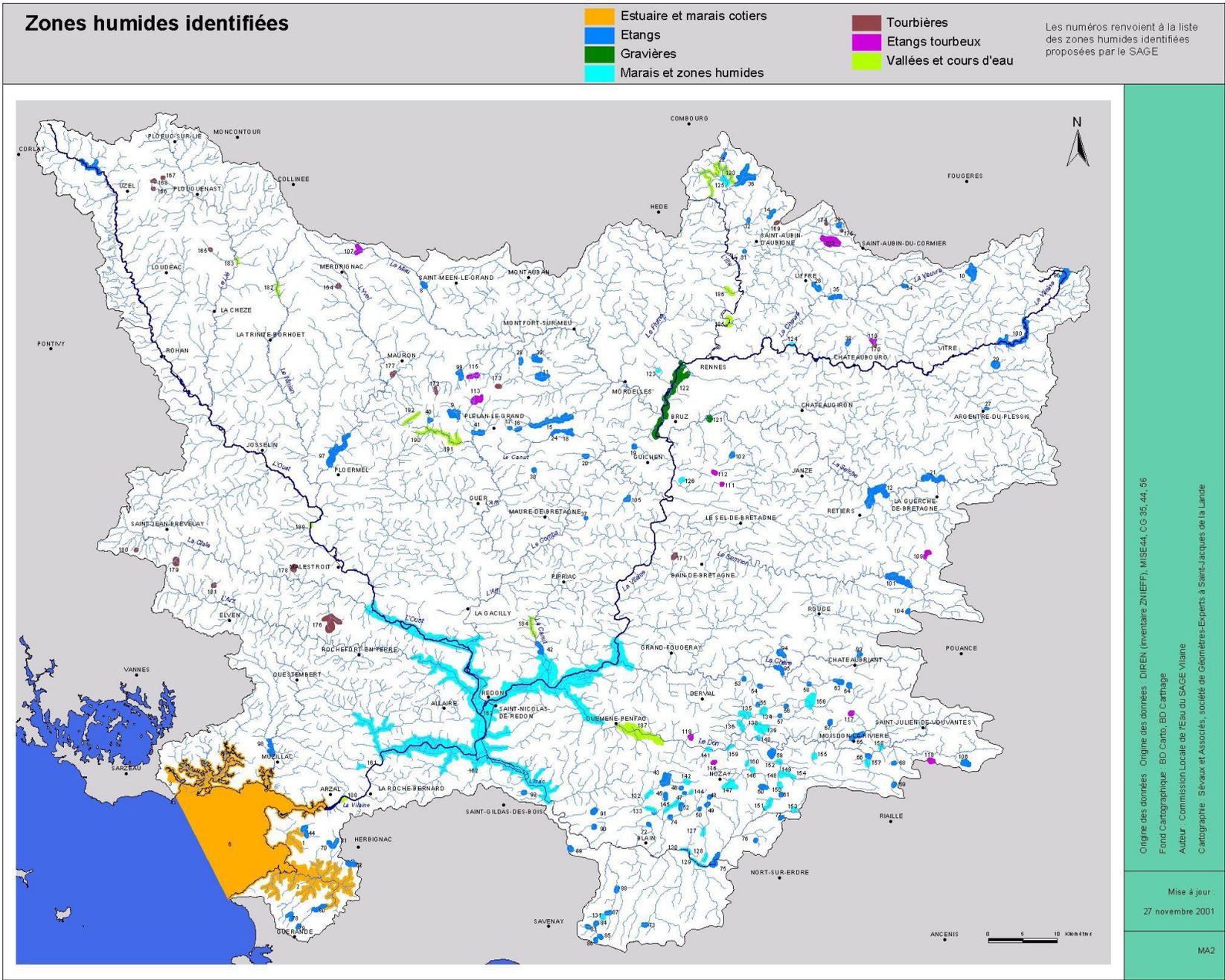
Parmi les services de l'Etat, la DDAF met en œuvre la police de l'eau, c'est-à-dire qu'elle instruit les dossiers loi sur l'eau en veillant à la mise en œuvre de la nomenclature eau, effectue des contrôles et sanctionne le cas échéant.

Elle veille à l'application des règlements nationaux et notamment de l'arrêté du 24 juin 2008 portant sur les critères de délimitation des zones humides.

b) Les SAGE en Bretagne

Etat d'avancement des schémas d'aménagement et de gestion des eaux en Bretagne





La carte ci-dessus représente le périmètre du SAGE Vilaine. Y sont répertoriées les différentes zones humides du bassin versant de la Vilaine. Ce SAGE a été élaboré en 1998 et révisé en 2009.

Parmi les différentes actions énoncées dans ce SAGE, certaines concernent les zones humides. Extraits du SAGE Vilaine :

« 91. La CLE affirme la nécessité de la prise en compte des zones humides, de leur préservation, et de leur restauration éventuelle, tant pour leur rôle potentiel sur le flux aquatique les traversant (fonction de tampon) que vis-à-vis de la biodiversité des paysages et des milieux. Les zones humides de fonds de vallée constituent, en particulier, un élément important dans le fonctionnement hydraulique du bassin versant. [...] »

93. Une première liste de zones humides (et milieux aquatiques) identifiées est annexée au SAGE (annexe 6). Cette liste de base a vocation à être complétée par des inventaires communaux des « zones humides locales » (cf. infra), impliquant les acteurs locaux, pour que soient réunies les conditions de l'appropriation de ces milieux. La CLE tiendra à jour la liste totale des zones humides (liste de base et liste communale). [...]

96. Ces mêmes acteurs publics encourageront la mise en place de mesures de gestion adaptées, précédées et étayées par des études préalables. Il est souhaitable que soient développés les modes de gestion contractuelle, avec les propriétaires et exploitants. Les aides publiques relevant des mesures agro-environnementales au sens large, et en particulier des CTE devront prendre en compte la protection et la gestion « douce » de ces zones si elles existent sur le territoire soumis à contractualisation.

97. Parmi les milieux aquatiques, certaines zones étant particulièrement riches, la gestion directe après acquisition par des collectivités peut être envisagée. Les départements sont alors encouragés à entreprendre ces actions (ou à aider les communes ou leurs groupements) au titre de leur politique des « espaces naturels sensibles ». [...]

100. La prise en compte des zones humides dans les documents d'urbanisme est un gage de leur protection pérenne. Les Communes devront inscrire ces milieux aquatiques dans leurs documents d'urbanismes (POS/PLU...). Cette inscription sera faite lors de l'élaboration du document ou à sa prochaine révision, et en tout état de cause dans les 5 ans suivant la publication du SAGE.

Le classement se fera en zone ND («a» ou «b» suivant la sensibilité) dans les POS non transformés en PLU, ou en zone naturelle protégée NP («a» ou «b» suivant la sensibilité) dans les PLU. Le règlement comprendra, a minima, des prescriptions particulières concernant l'interdiction des affouillements, d'exhaussement du sol, de drainage et de construction. Il pourra prévoir des travaux relatifs à la sécurité des personnes, des actions d'entretien et de réhabilitation de la zone humide.

Le périmètre des zones identifiées est celui proposé dans la liste annexée ; il peut être admis que celui-ci soit modifié après étude, sur demande argumentée du Conseil municipal et après avis favorable de la CLE.

Pour les «zones locales», les inventaires communaux complémentaires (listes et périmètres) seront transmis à la CLE avant inscription dans les documents d'urbanisme. [...]

Conclusion

Quelques soit le territoire où ils se trouvent en France, les acteurs locaux sont de près ou de loin concernés par une zone humide. La problématique des zones humides conduit aujourd'hui à une protection croissante, mais dans une dynamique réfléchie de long terme, cette protection n'empêche pas les actions.

Bibliographie

Ouvrages/rapport :

Joël BOURDIN, « L'évaluation des politiques publiques concernant les zones humides », rapport d'information du Sénat n°554, 16 juin 2009, 46 pages

Sites internet :

<http://www.ecologie.gouv.fr>

<http://www.ifen.fr>

<http://inpn.mnhn.fr> (inventaire national du patrimoine naturel)

<http://www.reserves-naturelles.org>

<http://www.parcsnationaux.fr/>

<http://www.parcs-naturels-regionaux.tm.fr/>

<http://www.eaubretagne.fr/>

<http://www.natura2000.fr/>

<http://www.ecotourisme.info/>

<http://www.forum-marais-atl.com/>