

L'évaluation des politiques « zones humides » de 1994 : son origine, son déroulement, ses résultats

**L'action de l'Etat,
responsable principale
de la dégradation
des zones humides.
Peut-on y remédier ?**

par Patrick Bazin
*Animateur du groupe
« zones humides »⁽¹⁾*

et Laurent Mermet
Professeur à l'ENGRF⁽²⁾

Le « rapport Bernard » sur les zones humides [1], publié en 1994, est la première application à l'environnement de la procédure d'évaluation des politiques publiques instaurée par le décret du 22 janvier 1990. Nous voudrions, ici, présenter brièvement l'origine, le déroulement et les résultats de cette expérience. Toutefois, ce n'est pas un compte-rendu froid et factuel qui est ici proposé, mais plutôt un témoignage et un retour sur une expérience

vécue. En effet, les deux auteurs ont été, à des titres différents, impliqués de près dans la procédure. Le premier était, jusqu'en 1991, le chargé de mission responsable des zones humides au ministère de l'Environnement. C'est lui qui a lancé le projet d'évaluation. De 1992 à 1994, ayant quitté le ministère, il était membre de l'Instance d'évaluation. Le second auteur était le responsable de l'équipe de consultants qui a réalisé les deux études commandées par l'Instance et sur la discussion desquelles s'appuie l'essentiel du rapport Bernard. Le lecteur ne s'étonnera donc pas que, plutôt qu'une suite d'étapes procédurales et méthodologiques, l'évaluation apparaisse

ici comme ce qu'elle est aussi : une aventure dans laquelle des hommes se saisissent d'une procédure, la font vivre, et en obtiennent en retour un point d'appui et des garanties réciproques pour la progression de leurs débats. Nous passerons successivement en revue l'origine, le déroulement, puis le résultat et les suites de l'évaluation.

Les origines

L'évaluation de 1994 résulte de la rencontre entre une opportunité et un besoin. L'opportunité, c'est la procédure de 1990 ; le besoin, ce sont les difficultés rencontrées par le

ministère de l'Environnement dans la mise en œuvre de son action en matière de zones humides.

Une nouvelle procédure d'évaluation

La procédure d'évaluation des politiques publiques créée par le décret de 1990 concrétise la réflexion conduite, au fil des années 80, en France, sur la nécessité d'une telle procédure et sur ses conceptions possibles, réflexion illustrée par les rapports Deleau [2] et Viveret [3]. La solution retenue est, essentiellement, celle préconisée par ce deuxième rapport,

qui résultait d'une mission confiée par le Premier ministre, Michel Rocard. Elle pose le principe que l'évaluation des politiques doit reposer conjointement sur deux fondements :

- ✓ un fondement politique : l'évaluation doit être discutée et validée par les institutions et par les acteurs concernés ;
- ✓ un fondement scientifique : l'évaluation doit s'appuyer sur des études rigoureuses.

Pour répondre à ces deux exigences, le décret de 1990 institue respectivement le Comité interministériel de l'évaluation (CIME) et le Conseil scientifique de l'évaluation (CSE). Le lancement de chaque évaluation,

puis ses conclusions, doivent recueillir l'approbation à la fois du CIME et du CSE. Pour encourager le recours à la nouvelle procédure d'évaluation, le décret charge le Commissariat général du Plan du développement de l'évaluation des politiques publiques et crée un fond destiné à financer les projets d'évaluation. En 1990, le Commissariat au Plan diffuse donc auprès des ministères une circulaire qui les encourage à présenter des projets d'évaluation. C'est cette opportunité qui sera activement mise à profit par le ministère de l'Environnement. Pour le comprendre, il faut revenir un peu en arrière.



J. Davy/syndicat mixte

La récolte du roseau (la Sagne)

**Les zones humides en 1990 :
préoccupation du ministère
de l'Environnement
et pomme de discorde
interministérielle**

Au départ, furent les ornithologues et les scientifiques. Intéressés par l'extraordinaire capacité des zones humides à concentrer des multitudes d'oiseaux d'eau, intrigués par le fonctionnement écologique complexe de ces milieux à la fois terrestres et aquatiques, ils se réunissent en 1964 aux Saintes-Maries-de-la-Mer pour un colloque baptisé « MAR ». MAR est une racine commune pour désigner les marais dans la plupart des langues européennes (*marismas, marshlands...*). Déjà, les participants relèvent la dégradation très rapide de nombreux milieux humides et s'inquiètent des moyens à promouvoir pour les préserver.

Ce sont également les naturalistes qui lancent le processus qui conduira à la convention « relative aux zones humides d'importance internationale particulièrement comme habitat pour les oiseaux d'eau », adoptée en février 1971 à Ramsar (Iran). Cette convention va, dès lors, guider au plan international des efforts de plus en plus structurés en faveur de la sauvegarde des zones humides, en dévelop-

pant notamment un réseau de personnes et d'institutions qui échangent entre eux et fondent des stratégies coordonnées. Le texte de cette convention est novateur : il introduit la notion « d'utilisation rationnelle », annonciatrice du désormais célèbre « développement durable ». Ainsi, dès l'origine, la croisade des protecteurs des zones humides ne s'inscrit pas en termes de rejet des activités humaines, mais tente d'intégrer les multiples fonctions de celles-ci, dont celles directement ou indirectement utiles à l'homme, dans une gestion équilibrée.

Lorsque la France ratifie la convention de Ramsar en 1986, elle dispose déjà d'un certain nombre d'investigations menées pour mieux connaître son patrimoine de zones humides et commencer à coordonner l'action publique en la matière. Ainsi, dès 1981, le Centre national du machinisme agricole, du génie rural et des eaux et forêts (CEMAGREF) publie un guide sur l'impact des projets d'aménagement sur les zones humides [4]. Mustin, en 1984, remet un rapport au ministère de l'environnement proposant un tour d'horizon typologique et analytique des zones humides de notre pays [5]. La même année, Baldock réalise à l'échelle de la Communauté européenne une étude de l'im-

port des politiques de drainage agricole sur les zones humides, étude qui comporte un volet sur la situation française [6]. En prévision de la ratification de la convention de Ramsar, l'Office national de la chasse (ONC) [7] dresse un premier inventaire des zones humides françaises répondant aux critères d'importance internationale du point de vue ornithologique. En 1986, le Cesta publie un guide qui présente un bilan des expériences françaises et des techniques disponibles pour la préservation et la mise en valeur des différents types de zones humides [8]. En 1988, un colloque organisé dans les marais du Cotentin à Carentan (Manche), réunit des représentants de l'ensemble des gestionnaires du monde rural. Les années 80 ont ainsi propagé les idées et les actions en matière de protection des zones humides ; du cercle restreint où elles étaient cantonnées, elles atteignent de nouveaux partenaires administratifs et professionnels.

Parallèlement, la Direction de la protection de la nature (DPN) du ministère de l'Environnement a engagé, au début des années 80, une stratégie systématique de connaissance et d'action en faveur des milieux biologiquement remarquables dans leur ensemble. Il y avait là un véri-

table changement d'échelle par rapport à la politique plus ponctuelle menée jusqu'alors en matière d'espaces protégés. Cette évolution se traduit d'abord par le lancement de l'inventaire des Zones naturelles d'intérêt écologique, floristique et faunistique (ZNIEFF). A partir de 1988, la Direction de la protection de la nature envisage de développer des politiques globales de préservation des grands types d'écosystèmes. La préservation des zones humides va naturellement y trouver sa place. C'est ainsi, par exemple, que la mise en œuvre expérimentale des mesures agri-environnementales par le ministère de l'Agriculture à partir de 1989, avec l'appui du ministère de l'Environnement, visera en premier lieu les prairies inondables des marais de l'Ouest ou des grandes vallées alluviales.

Mais cette expérience ne doit pas cacher l'ampleur des difficultés que la DPN rencontre sur son chemin, en particulier de la part d'autres administrations. Ses services éprouvent alors une véritable soif de soulever le couvercle que les politiques sectorielles du ministère de l'Agriculture, du ministère de l'Équipement, des collectivités territoriales et locales font peser sur la gestion des milieux naturels.

Lorsque le décret relatif à l'évaluation des politiques publiques intervient, en 1990, la DPN se saisit donc de cet outil pour promouvoir une action interministérielle en faveur des zones humides.

Le déroulement de la procédure

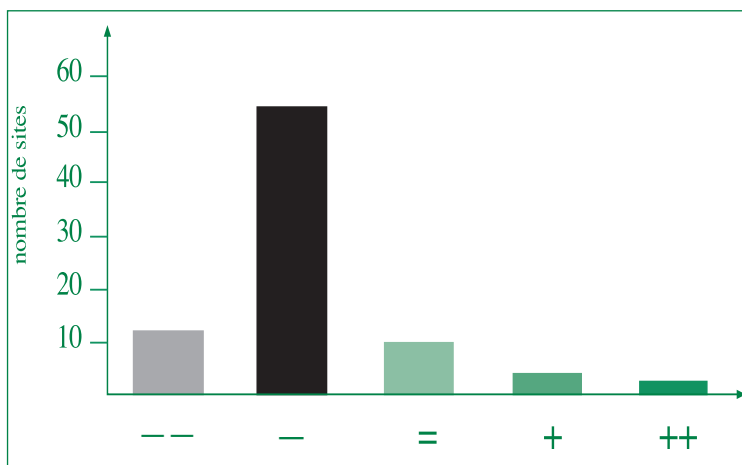
Préparation et approbation du projet

L'approbation du projet n'ira pas sans mal. Lorsque la première proposition rédigée par la Direction de la protection de la nature, est adressée au Commissariat au Plan en décembre 1990, elle se heurte à un certain scepticisme. Par rapport à d'autres domaines de l'action publique, la politique des zones humides ne se présente pas, en effet, comme une « vraie » politique constituée, régie par des textes spécifiques, disposant de moyens identifiés, poursuivant des buts explicites auxquels on puisse confronter sans ambiguïté des résultats.

Le projet est pourtant approuvé par le CIME, le 22 mars 1991. Deux facteurs ont joué dans ce sens.

Le premier tient à la place centrale de la dimension interministérielle dans la problématique des zones humides.

L'argumentaire du projet insiste sur le fait que, derrière la faible lisibilité de cette politique, se cachent les fortes contradictions entre les différentes actions publiques. Il met en avant la nécessité d'évaluer les résultats des politiques publiques en général sur ces milieux. Ces politiques sont nombreuses, non concertées entre elles et non coordonnées avec un objectif de protection des zones humides qui figure pourtant bien dans les engagements internationaux de la France (Ramsar) et dans les lois sur la protection de la nature, même si les zones humides ne sont pas individualisées en tant que telles dans ces dernières. Il y a donc bien un ensemble d'actions publiques menées sur les zones humides, ensemble dont les effets au regard de l'objectif d'utilisation rationnelle adopté par la France, doivent être analysés et évalués. De cette évaluation doivent émerger un débat et une correction de l'action publique, impliquant nécessairement le niveau interministériel, car ne pouvant être le seul fait du ministère de l'Environnement. Tout au long de l'évaluation, pour souligner cette pluralité des actions publiques, on parlera d'ailleurs de politiques publiques *en matière de zones humides*, et pas seulement de la politique des zones



Evolution globale des sites de l'inventaire

humides, terminologie qui tendrait à renvoyer à la seule action du ministère de l'Environnement.

Le second facteur qui assurera le lancement de la procédure est le dynamisme du préfet Paul Bernard, qui a accepté de présider l'instance d'évaluation et y met toute son énergie de préfet de la région Rhône-Alpes et d'ancien préfet coordonnateur du bassin Loire-Bretagne, ayant été confronté aux polémiques nourries par l'aménagement de la Loire. Confiants dans le volontarisme du président de l'instance, les services et le cabinet du ministère amèneront le dossier sans coup férir jusqu'à l'agrément du CIME, le 21 mars 1991. Pourtant, le caractère non orthodoxe du projet continue à provoquer des interrogations au sein du Conseil scientifique de l'évaluation (CSE), chargé d'émettre un avis avant les tra-

vaux d'évaluation proprement dits, puis sur le rapport d'évaluation en fin de démarche. Il faudra ainsi plus d'un an après l'adoption du projet par le CIME pour aboutir au premier avis du CSE qui autorise, sous conditions, en avril 1992, le lancement de la procédure d'évaluation.

Le déroulement du travail d'évaluation

La procédure du décret de 1990, prévoit la mise en place, pour chaque évaluation, d'une « Instance d'évaluation » ad hoc qui regroupe institutions, groupes sociaux concernés et personnalités qualifiées. Elle peut confier une partie du travail à des « chargés d'évaluation », qui mettent en œuvre des études d'évaluation sous la houlette de l'instance. On retrouve, à ce niveau, la même complémentarité qui existe, à

une échelle plus générale, entre le CIME et le CSE.

L'instance d'évaluation « zones humides » est composée de 20 membres. Les représentants des institutions (en particulier les ministères concernés), les acteurs socio-économiques ou associatifs, les experts : ces trois groupes y siègent en nombre à peu près égal. Son secrétariat est assuré par le ministère de l'Environnement, avec l'appui du Commissariat général du Plan. Elle se réunit en juillet 1992 pour arrêter sa méthode et son programme de travail. Le décret de 1990 laisse, en effet, une grande marge de manœuvre dans ce domaine à chaque instance d'évaluation. L'instance « zones humides » décide de confier à un prestataire extérieur - qui deviendra donc le « chargé d'évaluation » - une étude d'ensemble en deux phases, qui servira de base à sa réflexion. Sur la base du projet d'évaluation approuvé par le CIME et le CSE, un cahier des charges est donc rédigé. Un appel d'offre lancé à l'automne 1992 débouche en décembre sur le choix du prestataire. Le travail commence en janvier 1993.

Les discussions entre le bureau d'études et l'instance d'évaluation mèneront à préciser, à la fois, la méthode suivie

par l'étude et le mode de dialogue entre l'instance et les chargés d'étude. Le travail s'effectuera en deux phases.

La première s'assigne pour objectif principal de faire « un constat aussi objectif et systématique que possible de l'évolution de l'état écologique des zones humides métropolitaines » et de la place des différentes politiques publiques dans les causes de cette évolution. Pour cela, l'étude s'est appuyée sur un échantillon de 82 zones humides d'importance nationale et a procédé à une consultation de quarante experts désignés par l'instance d'évaluation. A toutes ses étapes, le travail s'est appuyé sur un dialogue approfondi entre le bureau d'études et l'instance d'évaluation, et sur la discussion au sein de cette dernière. Ces dialogues et débats ont été déterminants pour définir la méthode, pour arrêter le contenu des questionnaires sur les zones humides, pour nommer les experts, pour recouper et valider les informations obtenues de leur part, pour recenser et utiliser les études existantes, pour interroger les administrations concernées et pour interpréter les résultats. C'est largement ce processus, rendu possible par la procédure d'évaluation, qui donnera aux conclusions de la première phase, présen-

tées en juillet 1993, leur « fiabilité » (pour reprendre le terme utilisé par le rapport de l'instance).

La deuxième phase de l'évaluation s'est donnée pour objectif de mieux comprendre les perceptions et les positions des multiples opérateurs publics impliqués dans le dossier des zones humides. Elle a reposé sur une soixantaine d'entretiens semi-directifs, complétés par une recherche bibliographique sur les documents produits et utilisés par les administrations en matière de zones humides. Là encore, le travail s'est appuyé, dans tous ses aspects, sur un dialogue approfondi au sein de l'instance et entre celle-ci et le bureau d'études. Les premières conclusions de cette deuxième phase seront présentées oralement à la fin de l'année 1993 et le rapport écrit rendu en mars 1994.

Entre-temps, il aura bien fallu constater, au fil de l'année 1993, que les ministères responsables des politiques sectorielles aux conséquences les plus fâcheuses pour la qualité des zones humides participaient de manière inégale et attentiste à la procédure. Aussi le président de l'instance prendra l'initiative d'une réunion interministérielle de haut niveau, tenue au Commissariat au Plan en octobre 1993, pour

relancer la dimension interministérielle de l'évaluation.

Début 1994, l'instance commence à discuter de la manière dont elle rédigera son rapport. Il est rapidement arrêté que celui-ci ne peut consister à démarquer simplement les deux rapports d'étude. Un groupe limité de membres de l'instance reçoit donc mandat de préparer le rapport. Ses membres se répartissent les tâches et se mettent au travail. Aussi bien pour la discussion des résultats d'étude - ceux de la deuxième phase continuent de parvenir - que pour la rédaction, la tâche est vaste. A ce stade délicat de l'opération, le préfet Bernard donne une impulsion énergique pour que soient respectés des délais très courts, qu'il considère déterminants pour le succès et pour l'impact de l'évaluation. C'est ainsi, qu'à marches forcées, le rapport de l'instance sera finalisé en mars 1994. Il reprend les principales conclusions des deux phases d'étude. Il développe d'autres aspects de la problématique zones humides que l'instance considère comme importants pour faire comprendre le contexte et les enjeux de cette évaluation. Il émet, enfin, un ensemble de recommandations élaborées collégialement par l'instance au fil de ce premier trimestre 1994.

Processus dommageables résultant d'actions publiques	Opérateurs publics concernés	Nombre de zones affectées
Aménagement agricole	Etat (ministère de l'Agriculture) Régions Départements, Syndicats de collectivités, Communauté européenne	42
Remblais divers : zones industrielles, urbanisme, développement touristique	Collectivités territoriales et locales et leurs syndicats Etat	21
Extraction de granulats	Etat (ministères de l'Equipement, de l'Industrie, de l'Environnement)	10
Boisements résineux	Etat (ministère de l'Agriculture) Régions Départements Communauté européenne	9
Populiculture	Etat (ministère de l'Agriculture) Communauté européenne	8
Infrastructures linéaires	Etat (ministère de l'Equipement) Régions SNCF Sociétés concessionnaires mixtes	8
Intensification piscicole	Etat (ministère de l'Agriculture)	6
Canalisation de cours d'eau	Etat (ministère de l'Equipement) Régions Départements Sociétés publiques ou mixtes	6
Aménagements portuaires	Etat (ministère de l'Equipement) Ports autonomes	5
Ouvrages hydro-électriques	EDF Communes	5
Extraction de tourbe	Etat (ministère de l'Industrie)	5
Développement aquacole	Etat Régions, Départements Communauté européenne	1

Processus dommageables, opérateurs publics responsables, nombre de zones humides affectées de manière significative (sur les 78 zones de l'échantillon)

Les suites de l'évaluation

Comme le prévoit la procédure, le rapport est soumis au CSE. Celui-ci rendra son avis en septembre 1994. Il agréé les conclusions du rapport, non sans émettre toutefois de vives critiques, qui donneront lieu à des échanges intenses entre les responsables de l'instance (président et secrétariat) et le CSE. Les plus importantes

réserves du Conseil scientifique portent sur le thème, récurrent tout au long de l'évaluation et déjà évoqué plus haut, de l'existence ou non d'une politique publique en matière de zones humides. Ce débat, encore d'actualité aujourd'hui, soulève, à notre sens, des questions fondamentales sur la manière dont il faut aborder l'évaluation de ces politiques, par essence trans-

versales, que sont les politiques d'environnement. Le rapport est ensuite visé par le CIME et publié par la Documentation française, comme le prévoit la procédure, fin 1994.

Mais, entre-temps, la Direction de la protection de la nature, le secrétariat et le président de l'instance prennent des initiatives pour faire entendre les

constats et les recommandations de l'évaluation aux responsables des politiques concernées. En particulier, ils attirent sur ce dossier l'attention du ministre de l'Environnement et de son cabinet. Gouvernement et ministre ont changé depuis le lancement de l'évaluation, mais la nouvelle équipe manifeste pour les résultats de celle-ci un intérêt soutenu. Elle se saisira du dossier des zones humides pour en faire un volet fort de son action.

En octobre 1994, dans le sillage de la publication du rapport Bernard, le ministère de l'Environnement organise, à Carentan (Manche), un séminaire de réflexion au cours duquel plus de cent participants représentent les diverses institutions et les acteurs de la société civile concernés par les zones humides.

« *Quelle politique publique pour les zones humides françaises ? Vers un plan décennal d'utilisation avisée* » : l'intitulé du séminaire affiche clairement son ambition. Aux conclusions de l'évaluation s'ajoutent d'autres rapports, par exemple sur des exemples étrangers de prise en charge des zones humides. Le séminaire de Carentan est la partie émergée de l'important travail de préparation effectué par le ministère de l'Environnement,

travail qui trouvera son aboutissement dans le plan national d'action pour les zones humides, approuvé par le gouvernement en mai 1995, juste avant que celui-ci soit remplacé, suite aux élections présidentielles.

Les principaux résultats de l'évaluation

Voici, présentées ici avec le recul du temps, les principales conclusions de l'évaluation de 1994. Elle portent, successivement, sur l'évolution de l'état des zones humides, sur les responsabilités des diverses politiques publiques, sur les perspectives d'avenir, sur les attitudes des opérateurs.

Elles fournissent des repères par rapport auxquels situer les constats et les analyses présentés par les différents articles du dossier de « Responsabilité & Environnement » sur les zones humides.

L'état des zones humides et son évolution

Le travail avec les experts révèle une régression forte de l'ensemble des milieux humides d'eau douce, notam-

ment des prairies humides, des landes humides, des ripisylves et forêts alluviales. Il montre aussi que la plupart des zones humides sont atteintes par un, ou plusieurs, problèmes de fonctionnement écologique (assèchement, perturbation des interconnexions hydrauliques, fragmentation et mitage, eutrophisation et comblement, pollutions chimiques et organiques, fermeture et/ou banalisation des milieux...).

A partir de l'évolution des milieux et du fonctionnement, on a proposé une appréciation globale de l'évolution écologique de chaque zone. Au total, on aboutit à un bilan très négatif (voir figure page 83). Sur les 78 zones évaluées par les experts :

- ✓ 65 (soit 85 %) se sont nettement dégradées ;
- ✓ parmi elles, 12 ont subi des dommages majeurs : pour donner un ordre de grandeur, plus de 50 % de superficie perdue et/ou des atteintes majeures au fonctionnement ;
- ✓ 8 zones sont restées dans un état stationnaire ou ont été légèrement dégradées ;
- ✓ 3 zones ont vu une amélioration de leur état.

Cette dégradation s'est poursuivie au même rythme lors de la période 1980-1990 que lors de la période 1970-1980.

Les responsabilités des politiques publiques sectorielles

Trois types de causes sont essentiellement responsables de cette dégradation des zones humides : des processus naturels, des actions humaines résultant d'une initiative privée, des actions publiques. Même s'il peut s'avérer délicat d'établir la place exacte de chaque type de cause, l'enquête et les sources bibliographiques mettent néanmoins en évidence *la place centrale que les politiques publiques jouent dans la dégradation des zones humides*. Peu d'actions ayant un impact fort sur les zones humides sont conduites dans un cadre purement ou essentiellement privé ; le plus souvent, elles bénéficient d'un cadre et d'un soutien publics qui les rendent possibles ou les amplifient, aggravant d'autant les impacts sur les zones humides. Dans bon nombre de cas, c'est l'action publique elle-même qui est directement la source d'impacts. On constate, par exemple, que dans les 12 zones dont l'évolution a été la plus négative, les interventions publiques sont la cause centrale des dégradations constatées.

L'étude a permis aussi de cerner plus précisément les effets

des principales politiques concernées et les opérateurs qui en sont responsables. On trouvera les résultats de ce pointage dans le tableau page 85. Ils montrent bien les principaux enjeux du véritable chantier de négociation interministérielle qu'ouvre l'action publique pour la « gestion avisée » des zones humides.

Les politiques de protection des zones humides

L'enquête a permis aussi de faire le point sur la mise en œuvre des politiques de protection de la nature dans les zones humides. Elle montre que la panoplie d'instruments mobilisables est large. Le fait qu'elle soit utilisée d'une manière similaire dans des cas géographiquement éloignés suggère que l'action publique de protection repose dans l'ensemble sur une mobilisation cohérente, là où elle est possible, des instruments disponibles. Il apparaît, aussi, que les mesures en faveur des zones humides (par exemple en matière de réserves naturelles et d'arrêtés de biotope)

représentent, environ, la moitié des mesures de protection de la nature. Devant un tel résultat, on ne peut considérer, même si la politique de protection de la nature est faible dans son ensemble et que son volet « zones humides » soit peu identifié ou affiché, que l'action publique en faveur des zones humides soit faible à l'échelle des politiques d'environnement où elle s'inscrit. Il s'agit pourtant d'une assertion souvent entendue.

La politique de protection s'est mise en œuvre surtout tout au long de la décennie 80. Les résultats présentés plus haut montrent qu'elle n'a cependant pas permis d'enrayer la dégradation des zones humides. L'effet le plus tangible des actions de protection est d'avoir permis la sauvegarde d'un grand nombre de sites intéressants mais représentant des superficies limitées. Pour ce qui concerne l'ensemble des zones humides, il reste à déterminer si leur évolution aurait été encore plus défavorable en l'absence d'une politique de protection.

Perspectives	mauvaises	incertaines	stabilité ou amélioration
Nombre de zones	19	36	19

Les perspectives

L'évaluation a porté beaucoup d'attention sur les perspectives des zones humides étudiées pour les 5 à 10 ans à venir. Sur la base de trois critères (menaces de dégradation, efforts de protection prévus, relations entre les acteurs), un pointage systématique sur 74 zones a été effectué (voir tableau page 87).

On observe donc bien une probable amélioration de la prise en compte des zones humides. Mais il est très peu plausible que celle-ci permette un arrêt de leur dégradation. On évoque, ici, un arrêt en termes nets : il ne s'agit pas de figer les territoires, mais d'atteindre un équilibre dynamique du bilan entre améliorations et dégradations (c'est le principe du non net loss). Le grand nombre de zones à l'avenir incertain indique cependant la marge de manœuvre qui existe pour les prochaines années où l'action publique peut déboucher sur un scénario de dégradation ralentie ou sur un scénario de dégradation continuée presque au même rythme. C'est seulement à plus long terme, que l'on pourrait ensuite envisager la possibilité d'une stabilisation dynamique de l'état des zones humides.

Les perceptions et positions des acteurs

La deuxième phase de l'étude a permis de cerner la manière dont le problème des zones humides est perçu par les opérateurs et de faire le point sur leurs actions dans ce domaine. Elle peut donc alimenter la réflexion sur le type de propositions auxquelles ces acteurs sont potentiellement réceptifs.

Il ressort que les zones humides ne sont plus inconcues, ni remises en cause en tant que telles : presque tous les acteurs rencontrés connaissent peu ou prou les zones humides et en proposent (au moins dans le cadre de l'entretien) une vision plutôt positive. Le point de vue dominant qui émerge souligne le fait que le problème des zones humides doit être considéré comme un problème de gestion, « qui dit zone humide non gérée dit non zone humide », et d'aménagement négocié de certaines zones humides, problème qui doit absolument être traité de façon partenariale. Mais si ce point de vue domine, il ne doit pas cacher le fait que certains acteurs considèrent *toujours le souci en faveur des zones humides comme une interférence avec d'autres intérêts perçus comme plus fondamentaux*. Cette attitude n'est pas la plus fréquente, mais

comme elle est avant tout le fait d'acteurs qui développent effectivement des aménagements défavorables aux zones humides, son impact réel est plus important que ne le laisserait supposer sa modeste place dans les discours.

Au total, on peut constater un décalage entre le diagnostic optimiste exprimé par les acteurs et le diagnostic plus préoccupant qui émerge des données de terrain de la première phase. Ce décalage résulte, semble-t-il :

- ✓ du biais optimiste dans l'analyse des actions par leurs propres opérateurs ;
- ✓ du discours consensuel qui prédomine aujourd'hui ;
- ✓ du plaisir qu'éprouvent les opérateurs à concentrer la discussion sur les opérations locales réussies des dernières années, ou en cours ;
- ✓ du manque de repères clairs qui permettraient aux acteurs de situer leurs expériences ponctuelles dans un contexte plus large ;
- ✓ d'une sorte de réticence collective des opérateurs publics à mettre en évidence certains des mécanismes structurants de la dégradation des zones humides (mis en évidence par la première phase et des études antérieures à l'évaluation) et, en particulier, les contradictions entre les options structurelles de certaines politiques sectorielles

et les exigences d'une bonne gestion des milieux naturels à grande échelle.

La mise en évidence de ce décalage est un résultat important de l'évaluation, à porter au crédit de la méthode de travail retenue. Elle montre la nécessité de mettre en œuvre une réflexion collective durable, à l'échelle nationale, en complément des efforts accomplis par les acteurs dans le traitement partenarial des dossiers locaux.

Les recommandations

En conclusion de ses constats et de ses réflexions, l'instance d'évaluation concentre ses recommandations sur un petit nombre de points qu'elle considère comme majeurs.

Elle souligne la nécessité d'une « *stratégie volontaire* » au niveau national. Celle-ci doit rompre avec ce qui n'est qu'un assemblage hétérogène et partiel de protections limitées aux zones les plus sensibles et donc « *changer de cap et d'échelle* ». Pour cela, l'instance propose des principes d'action (que l'on ne peut développer ici faute de place). La stratégie volontaire doit aussi « *corriger, dès maintenant, un certain nombre d'errements et de textes* » pointés par l'instance. Il s'agit essentiellement

de remédier aux contradictions les plus criantes entre les différentes politiques publiques qui s'appliquent sur les zones humides. Afin de rendre plus lisibles par l'ensemble des opérateurs de l'aménagement et de la gestion du territoire les préoccupations liées aux zones humides, l'instance suggère également que celles-ci soient considérées comme de véritables « *infrastructures naturelles* », eu égard aux nombreuses fonctions qu'elles assurent pour la collectivité.

L'instance propose la mise en place d'un *programme d'action en six points* :

- ✓ l'affichage clair d'une volonté de l'Etat en matière de zones humides ;
- ✓ une gestion intégrée et patrimoniale qui s'appuie sur la loi sur l'eau de 1992 ;
- ✓ un renforcement de la concertation interministérielle ;
- ✓ la création d'un pôle de compétence scientifique et technique sur les zones humides ;
- ✓ des actions pilotes de renaturation sur des zones humides, et la mise en place d'un système national de suivi des zones humides ;
- ✓ une amélioration des conditions du débat public sur les zones humides par une meilleure formation, une meilleure information, une meilleure communication.

Notes

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

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

Bibliographie

- [1] • CIME, 1994 p.202.
- [2] • Deleau, 1986 p.216.
- [3] • Viveret, 1989 p. 215.
- [4] • Cemagref, 1981 p.218.
- [5] • Mustin, 1984 p.217.
- [6] • Baldock, 1984 p.219.
- [7] • Trolliet, 1983 p.220.
- [8] • Mermet, 1986 p. 78.