

L'action publique en matière de zones humides : revue, 5 ans après l'évaluation des politiques publiques de 1994

par Laurent Mermet

*Professeur à l'Ecole nationale
du génie rural et des eaux et forêts
et Geneviève Barnaud*
*Professeur au Muséum
national d'histoire naturelle*

Par un décret du 22 janvier 1990, le gouvernement créait une procédure d'évaluation des politiques publiques qui a encore cours aujourd'hui. Sa première application à un thème environnemental fut l'évaluation des politiques publiques en matière de zones humides. Elle s'est déroulée de décembre 1992 à mars 1994 et son rapport a été publié, sous la responsabilité du préfet Paul Bernard, en septembre 1994 [1]. Cinq ans se sont écoulés depuis. Dans ce dossier de « Responsabilité et Environnement » il nous semble intéressant de revenir sur cette expérience pionnière

et d'examiner les suites qu'elle connaît aujourd'hui. On peut en attendre un utile « retour d'expérience » sur plusieurs plans.

Le premier concerne l'évaluation des politiques publiques dans le domaine de l'environnement. De plus en plus souvent réclamée, toujours aussi difficile à lancer et délicate à conduire, celle-ci recouvre en réalité deux enjeux complémentaires.

D'un côté, le souci général d'évaluation des actions publiques doit aussi s'appliquer aux politiques environnementales. Il est donc utile de réfléchir *ex post* au fonctionnement de la procédure de 1990 et à ce qu'elle peut apporter dans le domaine de l'environnement. Le présent dossier sur les zones humides est ainsi une pièce à verser au débat plus large sur l'évaluation de la pro-

cedure de 1990, en modeste complément des travaux déjà existants, comme ceux du conseil scientifique de l'évaluation [2] ou de Lascoumes et Setbon [3].

D'un autre côté, préoccupation complémentaire et assez différente, la nécessité d'une évaluation des conséquences environnementales des politiques publiques est mise en avant depuis des années. Sur ce point, la réflexion progresse lentement, comme en témoigne l'élaboration laborieuse du projet de directive européenne sur l'impact environnemental des politiques, plans et programmes. Le cas des zones humides, en montrant les liens étroits entre l'évaluation d'une politique publique environnementale et l'évaluation environnementale de politiques sectorielles (agricole, de transports, d'urbanisme, etc.), four-

nit matière à réflexion sur ce thème.

Le second plan sur lequel un retour d'expérience nous semble opportun est celui de l'action publique en matière de zones humides.

En effet, l'évaluation de 1994 a fourni un bilan sur l'état des zones humides, sur les actions publiques en la matière et sur les perspectives telles qu'elles se présentaient alors. Son intérêt réside, à la fois, dans son caractère systématique et dans la validation dont elle a bénéficié grâce à la procédure officielle d'évaluation et aux débats contradictoires qu'elle a permis. Il y a là un repère d'une utilité durable.

Le bilan posé il y a cinq ans peut servir de point d'appui à une réflexion sur l'état d'avancement de l'action publique actuelle en matière de zones humides. Celle-ci est, en effet, très intense. D'un côté, l'Etat met en oeuvre un Plan national d'action zones humides issu des recommandations émises par le rapport d'évaluation de 1994. De l'autre côté, les initiatives des collectivités locales et territoriales se multiplient en matière de zones humides. Dans quelle mesure ces actions publiques répondent-elles aux questions soulevées par l'évaluation ? Sur quels points avance-t-on ? Sur quelles difficultés butte-t-on ? Les problèmes se présentent-



Jean Gaumy/Magnum

L'évaluation de 1994 a montré qu'environ la moitié des efforts du ministère de l'Environnement en matière de protection de la nature était consacré, depuis 20 ans, aux zones humides.

ils encore aujourd'hui de la même façon qu'alors ? Les résultats que l'on peut escompter des actions actuelles sont-ils très différents des perspectives (à cinq ou dix ans) que dégagait l'évaluation et selon lesquelles même une poursuite soutenue des efforts de préservation pourrait, au mieux, ralentir la dégradation des zones humides, mais non permettre de les stabiliser ?

Le recul dont nous disposons aujourd'hui peut aussi nous aider à réexaminer les analyses proposées à l'époque, ainsi

que les conclusions et recommandations qui en ont été tirées. Par exemple, les résultats des études sur lesquelles a reposé l'évaluation ont fait l'objet d'une vive discussion. Certains les jugeaient trop pessimistes. Pour eux, on était à la veille d'une modification majeure des comportements, des actions et des orientations : il était donc inopportun de fonder l'évaluation sur les constats des années précédentes. D'autres les jugeaient réalistes : l'impression de changements positifs imminents peut, aussi, être une illu-

Qu'est-ce qu'une zone humide ?

La loi sur l'eau de 1992 définit ainsi les zones humides : « 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, est dominée par des plantes hygrophiles pendant au moins une partie de l'année ».

La notion de zone humide peut s'appliquer à des échelles spatiales très différentes. Ainsi une mare, un fossé, un banc de galet en bordure de rivière,... sont des zones humides. De même à une échelle un peu plus grande, un fond de vallée inondable occupé par des prairies humides, une tourbière, un étang,... Un grand estuaire, une vaste plaine inondable, toute une région d'étangs et de marécages, les immenses étendues vaseuses que découvre la marée basse dans une baie,..., sont encore des zones humides, parfois de très grande étendue.

La notion de zone humide recouvre donc une grande variété de milieux et d'écosystèmes. Une zone humide donnée, de plus, se présente souvent comme une mosaïque d'habitats humides différents de plus faible étendue. Dans un étang, par exemple, on peut retrouver des eaux peu profondes, des zones de végétation aquatique, des ceintures de plantes palustres, des bosquets de saules et des prairies humides en périphérie. L'importance environnementale des zones humides tient aux fonctions écologiques et sociales qu'elles remplissent. Les zones humides peuvent ainsi jouer les rôles suivants [4] :

- ✓ recyclage et stockage des éléments nutritifs, entraînant une amélioration potentielle de la qualité de l'eau,
- ✓ stockage des eaux et recharge des nappes souterraines,
- ✓ retardement de la propagation des eaux de crues ; protection contre les tempêtes, les fortes marées et les vents,
- ✓ consolidation du rivage (côtier et fluvial) faisant tampon contre l'érosion,

- ✓ influences bénéfiques sur les microclimats locaux et rôle éventuel de stabilisation de la biosphère, réservoirs de carbone, etc.,
- ✓ régulation des cycles trophiques, localement et à distance,
- ✓ fourniture de produits commerciaux : poissons, fourrures, bois, sauvagine, tourbe, roseau et pâturage extensif,
- ✓ possibilités récréatives,
- ✓ autres : habitats naturels, patrimoine paysager [...].

Les fonctions jouées par chaque zone humide dépendent évidemment du type de zone considérée, du contexte géographique et humain de chaque zone. Très souvent, elles sont menacées par des dégradations de toutes sortes. Dans bien des cas, celles-ci sont causées ou amplifiées par des politiques publiques : drainage de marais, canalisation de rivières, boisement de prairies humides ou de tourbières, aménagements hydrauliques ou portuaires, remblaiements dans le cadre de projets d'urbanisme ou d'infrastructures de transport, etc.

Les actions environnementales en faveur des zones humides, de leur côté, sont très diverses à la fois par leurs enjeux, leur contexte, les outils d'actions qu'elles mobilisent. Elles relèvent, à la fois, des politiques de conservation de la nature et des paysages et des politiques de l'eau.

La mise en cohérence des interventions humaines (en particulier des actions publiques) sur les zones humides est une bonne mise à l'épreuve des objectifs de développement durable et de préservation de la biodiversité. Le principe directeur que poursuivent les Etats signataires de la convention de Ramsar sur les zones humides (1971) est celui d'utilisation avisée » (de l'anglais *wise use*), ainsi défini par la conférence des parties de Regina (1987) : « L'utilisation avisée des zones humides est leur valorisation durable au service de l'homme d'une manière compatible avec le maintien des propriétés naturelles de l'écosystème ».

sion d'optique, un discours de justification toujours disponible pour réfuter une appréciation tirée des faits et des tendances observés. Comment apprécier ces débats, à la lumière des évolutions notées aujourd'hui ?

Au-delà de la procédure d'évaluation du décret de 1990 et de la question des zones humides, cette série d'articles pourrait susciter aussi des réflexions plus générales.

Elle devrait, d'abord, offrir une mise en perspective intéressante quant aux enjeux actuels des politiques de protection de la nature. L'évaluation a montré, en effet, qu'environ la moitié des efforts du ministère de l'Environnement en la matière était consacrée, depuis maintenant au moins 20 ans, aux zones humides. Si l'on prend également en compte la diversité de leurs conditions écologiques, de leurs situations socio-économiques, celles-ci fournissent un bon miroir des problèmes passés, présents et futurs de la conservation de la nature.

Le dossier des zones humides est, encore, un bon moyen pour aborder les enjeux de l'élargissement des politiques de l'eau à la prise en compte des milieux aquatiques, du fonctionnement des systèmes écologiques et des espaces dont dépendent, en partie, la ressource en eau et sa qualité.

L'implication croissante des acteurs de l'eau dans ce secteur relativement nouveau pour eux, est certainement un défi important pour la politique de l'eau aujourd'hui.

Les cinq ans de recul dont nous disposons pourraient aussi nourrir quelques méditations sur le rythme d'évolution des politiques environnementales. Quatre ans après le lancement du Plan national d'action, l'Observatoire national des zones humides s'apprête à finir ses études préalables ! Le programme national de recherches sur les zones humides en est à peu près à mi-parcours. Les ajustements juridiques réclamés par l'Instance d'évaluation finissent seulement d'être étudiés. Autant d'actions capitales qui témoignent à la fois de la réalité et de la lenteur des modifications de l'action publique. Dans le même temps, l'entrée remarquée des Agences de l'eau dans le domaine des zones humides, les initiatives de certaines collectivités locales et les réticences d'autres, l'évolution tangible des idées dans certains milieux et les réflexes plus défensifs dans d'autres, démontrent le caractère diffus, incertain, hétérogène, souvent difficile à prévoir, mais parfois rapide et positif, du changement dans les modes de prise en charge de l'environnement.

Enfin, le dossier des zones humides constitue une nouvelle occasion de réfléchir à deux enjeux majeurs de l'action publique environnementale aujourd'hui :

- ✓ la coordination entre les organismes responsables de l'environnement et les opérateurs des politiques sectorielles de développement ;
- ✓ les liens entre les actions centrales impulsées par l'Etat et l'appropriation des problèmes à résoudre par les acteurs locaux, départementaux ou régionaux concernés.

Bibliographie

[1] Les zones humides - rapport d'évaluation, Comité interministériel de l'évaluation des politiques publiques/Premier ministre-Commissariat au Plan ; La Documentation française, Paris, septembre 1994.

[2] Rapports annuels du Conseil scientifique de l'évaluation, La Documentation française, Paris.

[3] Pierre Lascoumes, Michel Setbon ; L'évaluation pluraliste des politiques publiques - enjeux, pratiques, produits ; GAPP-CNRS/Commissariat général du Plan, janvier 1996.

[4] RK.Turner ; Défaillances des politiques dans la gestion des zones humides ; P.9-47, dans OCDE « Les défaillances du marché et des gouvernements dans la gestion de l'environnement. Les zones humides et les forêts » ; OCDE Editions, Paris, 1992.