

La loi sur l'eau et les zones humides

**Une loi nouvelle, globale et intégrée,
qui offre de nouveaux outils
pour mettre en œuvre le plan
national « zones humides ».
Reste à les utiliser.**

par Daniel Crépin
*Direction régionale
de l'environnement
Languedoc-Roussillon*

Depuis bien longtemps l'homme a lutté contre les zones humides, pays inhospitaliers chargés de miasmes délétères. Rappelons nous ce film de Patrice Leconte, « Ridicule », qui met en scène un châtelain des Dombes qui monte à la cour de Louis XVI chercher de l'aide pour assécher les marais de ses domaines.

Au siècle dernier, suite à une terrible épidémie dite de choléra, l'ingénieur Régy fait le projet d'assécher le marais de l'étang de l'Or, près de Montpellier : endiguement, pompage par des moulins à vent.

L'agriculture veut en faire la conquête, on draine, on comble... Le fleuve Aude en crue est très chargé d'alluvions limoneuses. Les canaux entre le fleuve et les étangs de Capestang, La Matte et Vendres sont appelés canaux d'atterrissement. Il n'y a pas d'ambiguïté, il s'agit bien de combler les étangs.

En Languedoc-Roussillon, l'aménagement du littoral initié dans les années 60 par la mission Racine soumet les lagunes littorales à tous les « outrages » : les lidos sont construits, les graus artificialisés et transformés en ports de plaisance, les infrastructures de desserte coupent, combent, isolent les étangs et puis, et surtout, « sus au moustique ». Alors on assèche les marais limitrophes, on canalise les cours d'eau, on

traite chimiquement à grande échelle.

Le bilan du préfet Bernard dans son rapport d'évaluation sur les politiques publiques en matière de zones humides n'est donc pas étonnant : 50 % des zones humides françaises ont disparu au cours des 30 dernières années.

Dans ce contexte, la loi sur l'eau du 3 janvier 1992 est un événement. A côté de la gestion de la ressource en eau, l'objectif de préservation des écosystèmes aquatiques des sites et des zones humides est clairement affirmé. Et, pour la première fois dans la législation française, apparaît une définition d'une zone humide : « 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 ».

Cette loi sur l'eau est dite « globale et intégrée ».

Une loi globale

C'est-à-dire que la démarche est systémique, sans limitation territoriale de type administratif : l'hydrosystème, c'est-à-dire le bassin versant, ses nappes et son chevelu hydrographique, est bien entendu le périmètre de base.

Un rejet à l'aval tiendra compte de l'effet cumulatif avec les pollutions de l'amont. Un prélèvement à l'amont s'inquiétera de l'impact sur les milieux aquatiques de l'aval.

Les zones humides, perchées sur les hauts de bassin, les annexes des lits mineurs, les lacs, les lagunes aux débouchés des cours d'eau devraient être bénéficiaires de cette approche globale qui en fait des éléments à part entière, voire essentiels, de l'hydrosystème et valorise leurs fonctions d'infrastructure naturelle dans les processus de régulation des débits et de dépollution.

Avant la loi, la police de l'eau exercée par les services déconcentrés de l'Etat était sectorielle, l'industrie s'occupait des eaux souterraines, l'agriculture des eaux non domaniales et l'équipement des eaux domaniales. La loi sur l'eau affiche l'unicité d'une police de l'eau, sous l'autorité du préfet, appuyée par une mission interservice de l'eau (Mise). La Mise, souvent dirigée par un ingénieur de la Direction départementale de l'agriculture et de la forêt (DDAF), coordonne l'application de la loi sur l'eau et conseille le préfet dans tous les domaines concernant la gestion de la ressource en eau et des milieux aquatiques.

En Lozère, chaque année, dans le cadre du plan de développement rural financé par l'Union européenne, plusieurs dizaines d'hectares de zones humides sont asséchés. En s'appuyant sur un inventaire préliminaire des zones humides réalisé par la Direction régionale de l'environnement (Diren), la Mise, relayée par les gardes du Conseil supérieur de la pêche (CSP), a appliqué la loi sur l'eau, et mis quelques procès-verbaux aux contrevenants. Conflits, réunions en préfecture, manifestations des agriculteurs sur le terrain. Malgré la tension, le dialogue a été amorcé. La charte applicable

aux opérations collectives d'hydraulique agricole financées sur fonds publics a été signée. Elle dit, en outre : la profession agricole accepte le principe de travailler sur la définition des zones humides remarquables à préserver et qui ne pourront bénéficier d'aucune subvention pour les travaux de drainage. Dans l'attente des résultats des inventaires, pour les zones déjà identifiées telles que les zones nationales d'intérêt écologique, floristique et faunistique (ZNIEFF), un principe de précaution sera appliqué.

On ne peut bien gérer sans bien connaître. Il s'agit donc de dire aux gestionnaires des zones humides et aux services de l'Etat chargés de la police de l'eau où se trouvent les zones humides (c'est l'objet des inventaires cartographiques) et, aussi, de les aider à comprendre leur fonctionnement à l'intérieur des différents systèmes en interaction : hydrosystèmes, écosystèmes, systèmes des acteurs et des usages.

Dans son article 10 complété par les deux décrets du 29 mars 1993, la loi définit une procédure d'autorisation et de déclaration à seuils répertoriés dans une nomenclature.

Les zones humides sont véritablement menacées par l'application de cette nomenclature.

Regardons l'article 410 qui concerne l'assèchement, l'imperméabilisation, le remblais de zones humides ou de marais.

Seuls les travaux de plus de 10 000 m² sont soumis à autorisation, soit 30 parcelles d'un lotissement en zone périurbaine. Entre 2 000 et 10 000 m² une simple déclaration suffit. Moins de 2 000 m² il n'y a rien à dire au titre de la loi sur l'eau.

Pour le poste concernant le drainage agricole c'est encore plus inquiétant. Un drainage de plus de 100 hectares doit être autorisé. Entre 20 et 100 hectares il est soumis à déclaration. Moins de 20 ha on peut drainer tranquille.

Alors, pour éviter les tracasseries administratives, les projets se situent juste au-dessous des seuils. Cette pratique est courante et pas seulement chez les maîtres d'ouvrage privés sur les marges des lagunes littorales du Languedoc-Roussillon.

Les politiques publiques de soutien financier au drainage, encore courantes dans bon nombre de départements, viennent amplifier le phénomène.

Il faudrait introduire dans cette nomenclature une dimension patrimoniale basée sur les ZNIEFF ou les futurs inventaires zones humides, contrai-

gnant à l'autorisation tout projet situé en zone sensible.

Une loi intégrée

Dans ses articles 3 et 5, la loi sur l'eau institue deux outils novateurs de gestion et de planification.

A l'échelle des six grands bassins hydrographiques, les *Schémas directeurs d'aménagement et de gestion de l'eau (Sdage)* définissent les grandes orientations pour 10 à 15 ans dans le domaine de l'eau; ces Sdage sont élaborés par le comité de bassin et approuvés par le préfet coordonnateur de bassin.

Les six Sdage ont été approuvés à la fin de l'année 1996.

A l'échelle d'un plus petit bassin versant, si cela est nécessaire, une Commission locale de l'eau (CLE) associant élus, usagers, services de l'Etat, élabore un *Schéma d'aménagement et de gestion de l'eau (Sage)*. Le Sage est approuvé par l'autorité préfectorale.

Bien que Sdage et Sage ne soient pas opposables aux tiers, la portée juridique de ces schémas est importante.

En effet, toutes décisions dans le domaine de l'eau de l'Etat et des collectivités locales devront être compatibles, ou rendues compatibles, avec le Sdage et les Sage concernés. Les décisions hors domaine de l'eau doivent prendre en compte les dispositions du Sdage et des Sage.

La loi sur l'eau est neuve, la jurisprudence devrait préciser ces notions.

Ainsi, par ses articles 3 et 5, la loi décentralise au niveau des acteurs du bassin versant la conception et la négociation des règles de « vie » pour une gestion durable de la ressource en eau et des milieux aquatiques.

Avant la loi, la police de l'eau exercée par les services déconcentrés de l'Etat était sectorielle, l'industrie s'occupait des eaux souterraines, l'agriculture des eaux non domaniales et l'équipement des eaux domaniales. La loi sur l'eau affiche l'unicité d'une police de l'eau.

Peu de Sage ont émergé à ce jour, seulement deux dans le bassin Rhône-Méditerranée-Corse (RMC); la négociation est longue. Il faut constamment éviter les déséquilibres au

gré des pressions de tel ou tel lobby. Dans ces processus les zones humides apparaissent clairement.

Les Sdage ont pris systématiquement en compte les zones humides. Parmi les 10 orientations fondamentales du Sdage

Rhône-Méditerranée-Corse, deux s'y intéressent :

- ✓ la 6 : restaurer et préserver les milieux aquatiques remarquables de haute qualité écologique et d'importance patrimoniale ; on y retrouve, entre autres, les lacs d'altitude, les plaines alluviales, les marais et tourbières, les marais côtiers, les étangs saumâtres, les estuaires et les herbiers à posidonies ;
- ✓ cette orientation est complétée par la 7 : « restaurer d'urgence les milieux particulièrement dégradés » dont les vallées alluviales dégradées, les étangs eutrophisés, les marais asséchés et les zones littorales très polluées.

De plus le Sdage RMC s'est fixé 4 objectifs pour les zones humides.

Il s'agit, tout d'abord, de mettre au point et de proposer aux partenaires une méthodologie d'inventaires sur la base de la typologie Sdage/Sage en tenant compte des inventaires existants dans le bassin.

Puis, après avoir défini les indicateurs pertinents, le comité de bassin souhaite réaliser un diagnostic des zones humides du bassin et mettre en place leur suivi.

Il est prévu aussi d'évaluer les processus techniques et déci-

sionnels concernant la gestion des zones humides.

Après avoir établi la liste des aides incompatibles avec la conservation des zones humides, le comité de bassin propose des sites potentiels pour la mise en place d'outils de protection, de nouveaux modes de gestion et où sera assurée la cohérence entre le Sdage et les directives européennes concernant les habitats naturels et les oiseaux.

Enfin, il faudra informer de l'existence et de la valeur des zones humides, sensibiliser les usagers, former les gestionnaires, diffuser les résultats du suivi.

Pour atteindre ces 4 objectifs le comité de bassin RMC a mis en place une commission technique « zone humide » de 20 membres associant élus, professionnels, scientifiques, associations, services de l'Etat et de l'agence de l'eau (voir encadré).

Le Sdage RMC analyse la réglementation existante et l'amplifie par ses préconisations.

En matière de zones humides il précise : « Une prise en compte systématique des zones humides doit être préconisée dans toutes les actions de gestion, les projets d'aménagement et notamment les schémas d'aménagement de l'eau et de l'espace... la conservation des valeurs

patrimoniales et fonctionnelles des milieux aquatiques et surtout des zones humides doit être mise en œuvre de façon prioritaire et concomitante... »

La typologie Sdage/Sage élaborée par le muséum national d'histoire naturelle sera la typologie de référence » (voir tableau) et les zones humides seront délimitées lors de l'élaboration des Sage.

Les fonctions d'infrastructures naturelles y sont abordées : « Les zones humides doivent être reconnues pour les différentes fonctions qu'elles assurent : patrimoniale, auto-épuration, régulation hydrologique. Elles ont une place prépondérante dans le fonctionnement des bassins versants et jouent un rôle social à faire valoir auprès de la collectivité ». On retrouve ici la notion d'infrastructure naturelle utilisée par le ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement et les petites zones humides y sont valorisées : « Les zones humides de faible superficie jouent un rôle primordial dans le fonctionnement des bassins versants... Les travaux d'aménagement (drainage, extraction) devront être limités au strict minimum et dûment justifiés ». Les services de police de l'eau de Lozère se sont appuyés sur ce paragraphe pour défendre les tourbières de Margeride.

Ainsi le Sdage vient palier la faiblesse de la nomenclature

La commission technique zones humides du bassin Rhône-Méditerranée-Corse

La réalisation des inventaires sera décentralisée au niveau des départements ou des communautés locales de l'eau.

Afin de favoriser la communication et l'échange de données entre les différents acteurs, le groupe Inventaire a développé une méthode souple mais standardisée avec :

- ***l'utilisation d'un langage commun*** pour rendre les informations accessibles par tous,
- ***la diffusion d'un guide technique*** précisant les méthodes et les outils permettant la mise en œuvre de l'inventaire, les différents acteurs et leurs niveaux de compétence,
- **une méthode de délimitation** des zones humides identiques avec la prise en compte de deux périmètres :
 - la zone humide telle quelle a été définie par la loi sur l'eau (article 2),
 - une zone d'influence, c'est-à-dire le bassin versant, un aquifère, un linéaire de cours d'eau amont, etc.

Les informations recueillies sont organisées au niveau local dans une base de données de type SIG, évolutive, conçue pour recueillir des données géographiques, morphologiques, climatiques, faunistiques, floristiques et les restituer sous forme de cartes, diagrammes...

Les étapes de réalisation de ces inventaires sont :

- **Un niveau de base** : le tronc commun définissant les caractéristiques générales de chaque zone humide étudiée ou de son bassin versant avec une fiche signalétique regroupant des informations permettant de localiser et de classer dans la typologie Sdage et Sage chaque zone humide.

Trois catégories de cartes, à l'échelle 1/25 000^e, sont associées au tronc commun. Elles permettent une visualisation directe et rapide des différents paramètres

pris en compte :

- une carte de délimitation de la zone humide avec ses 2 périmètres : périmètre englobant la zone humide, zone d'influence si elle rentre dans l'épure; sinon elle est simplement décrite et justifiée dans la base de données ;
- une carte schématique de fonctionnement (hydrologie, écologie, gestion) ;
- une carte répertoriant les autres zonages (inventaires, protections...).
- **Des données complémentaires** décrivant plus précisément la zone humide et ses spécificités ; elles regroupent des informations nécessaires à la mise en place d'outils de gestion par les acteurs locaux. Plusieurs types de cartes y sont associées :
 - une carte d'occupation du sol de la zone humide et de son bassin d'alimentation,
 - une carte de l'intérêt patrimonial de la zone humide.

Au cours de l'année 2000, un guide technique précisant la méthode et une liste des zones humides connues sur le bassin RMC seront transmis aux partenaires, maîtres d'ouvrage potentiels d'inventaire.

Plus tard, l'inventaire devra être précisé, complété, actualisé. Cette tâche sera confiée à un réseau départemental regroupant l'ensemble des porteurs de données : services de l'Etat, des collectivités, des établissements publics (ONF, ONC, CSP), associations de la nature, de la pêche, de la chasse, gestionnaires de zones humides, scientifiques, etc.

Une animation sera nécessaire... Une perspective de « nouveau service - nouvel emploi ».

<p style="text-align: center;">SDAGE</p> <p style="text-align: center;">Système typologique applicable aux Schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux, version du 20 février 1996</p>	<p style="text-align: center;">SAGE</p> <p style="text-align: center;">Au niveau du Schéma d'aménagement et de gestion des eaux, il s'agit de correspondances indicatives établies à partir du critère habitats et non d'une typologie intégrant les fonctions écologiques et services rendus par les zones humides</p>
<p>1. Grands estuaires 2. Baies et estuaires moyens plats 3. Marais et lagunes côtiers</p>	<p>Herbiers, récifs Vasière Prés salés Arrière d'une lagune</p>
<p>4. Marais saumâtres aménagés</p>	<p>Marais salant Bassin aquacole</p>
<p>5. Bordures de cours d'eau 6. Plaines alluviales 7. Zones humides de bas fond en tête de bassin</p>	<p>Ripisylve Forêt alluviale Prairie inondable Roselière, caricaie Végétation aquatique Marais d'altitude</p>
<p>8. Régions d'étangs 9. Bordures de plans d'eau (lacs, étangs)</p>	<p>Forêt inondable Prairie inondable Roselière, caricaie Végétation aquatique</p>
<p>10. Marais et landes humides de plaine</p>	<p>Lande humide Prairie tourbeuse</p>
<p>11. Zones humides ponctuelles</p>	<p>Petit lac Mare Tourbière Pré salé continental</p>
<p>12. Marais aménagés dans un but agricole</p>	<p>Rizière Prairie amendée Peupleraie</p>
<p>13. Zones humides artificielles</p>	<p>Réservoir, barrage Carrière en eau Lagunage</p>

Typologie Sdage/Sage

qui, nous l'avons vu, protège bien mal les petites zones humides.

En matière de protection réglementaire, le Sdage préconise l'instauration de réserves naturelles sur les zones humides, notamment sur les grandes unités fonctionnelles, et des arrêtés de biotope sur

les plus petites, accompagnés de mesure de suivi et de gestion. Nous trouvons ces protections en Languedoc-Roussillon sur la Petite Camargue, l'étang de Bagnas, l'étang de l'Or, l'étang du Grec, etc.

Dans le domaine de l'urbanisme, le Sdage préconise que

les ZNIEFF « zones humides » soient prises en compte dans le rapport de présentation des documents d'urbanisme et que les Sage veillent à la cohérence des documents d'urbanisme avec les objectifs de préservation des milieux aquatiques (zone naturelle ND, espaces classés boisés...).

Le Sdage complète l'article L. 1236-1 du code de l'urbanisme qui dit, dans son paragraphe 7, que le Plan d'occupation des sols (POS) doit délimiter les secteurs à protéger ou à mettre en valeur pour des motifs d'ordre écologique et définir les prescriptions de nature à assurer leur protection. Ainsi, en s'appuyant sur cet article, l'inscription de la protection des zones humides dans les POS doit se faire à tous les stades de l'élaboration du document. Le coût de l'étude préalable sera sans doute plus élevé. Il sera alors nécessaire d'aider les collectivités à assurer ce surcoût. La Direction départementale de l'équipement du Finistère a introduit dans le zonage du POS de la commune de Berrien les espaces naturels et en particulier les zones humides.

Le Sdage précise le contenu des études d'impact et d'incidence sur 4 volets :

- ✓ un état initial sur un cycle biologique d'un an,
- ✓ la démonstration de la non altération des milieux humides et du maintien de leurs fonctions,
- ✓ des mesures compensatoires maintenant la superficie des zones humides,
- ✓ une analyse des effets globaux, directs et indirects, en tenant compte dans l'analyse économique des pertes de

fonction de la zone humide pour la collectivité.

Ainsi, le Sdage renforce et précise considérablement la réglementation antérieure. Il reste à l'appliquer. Il faudra des moyens accrus mais, surtout, une forte volonté de l'ensemble des partenaires à le mettre en œuvre. Il faut donc, encore, sensibiliser les services chargés de la police de l'eau, les juges mais aussi les élus.

Le Sdage RMC s'inscrit dans l'air du temps... Il faut gérer les zones humides et tout particulièrement celles de l'inventaire Ramsar (zones humides d'importance internationale) et du futur réseau Natura 2000 figurant à la directive européenne « habitats ». Le Sdage insiste sur la nécessité de mettre en place de nouveaux outils autres que réglementaires pour la conservation des zones humides (fiscalité, convention de gestion...). Il s'agit, par tous les moyens disponibles, de stabiliser la superficie des zones humides du bassin RMC.

Il préconise d'accompagner les mesures de protection par des plans et des conventions de

gestion afin de préserver un fonctionnement optimal des zones humides. Les mesures agri-environnementales sont un outil efficace de gestion des

zones humides. Les pratiques agricoles pastorales ou forestières respectueuses de l'environnement sont préconisées, par contre certaines pratiques agricoles intensives sont dénoncées comme étant la cause de la disparition de nombreuses zones humides.

Ainsi, le Sdage renforce et précise considérablement la réglementation antérieure. Il reste à l'appliquer. Il faudra des moyens accrus mais, surtout, une forte volonté de l'ensemble des partenaires à le mettre en œuvre. Il faut donc, encore, sensibiliser les services chargés de la police de l'eau, les juges mais aussi les élus.

Le Sdage RMC prône, enfin, une démarche décentralisée privilégiant la concertation dans le cadre de l'élaboration et de la mise en œuvre des Sage. Les contrats de rivière ou de baie sont, quant à eux, les outils adaptés de mise en œuvre des orientations du Sage. Toutefois il peut être décidé, en cas d'urgence, d'engager immédiatement une démarche contractuelle. C'est le cas du contrat pour l'étang de l'Or ou du contrat pour l'étang de Thau. Sur l'étang de Salses-Leucate, les conchyliculteurs poussant en ce sens, il a été décidé de lancer en même temps un contrat pour résoudre les problèmes immédiats de contamination bactéri-

riologique des coquillages et un Sage pour une approche plus globale et à long terme.

A ce jour, sur les 20 Sage engagés sur le bassin RMC, seuls ceux du Haut-Doubs, Haute-Loire et Drôme sont approuvés. En Languedoc-Roussillon, 5 Sage sont en cours dont 3 concernent spécifiquement des zones humides (Petite Camargue, Lez-Mosson-Etangs palavasiens, Salses-Leucate).

Pour réussir un Sage et aller plus loin, être plus précis, plus concret que le Sdage il faut réunir un certain nombre de conditions.

✓ *Une réelle volonté des acteurs et un esprit de communauté locale de l'eau.* Le périmètre du Sage ne doit donc pas être trop vaste.

Il est plus facile de faire aboutir les Sage « Etangs de Salses-Leucate », avec 9 communes, ou de la Petite Camargue, 8 communes, que celui des Gardons qui concerne 148 communes et 2 départements.

✓ *Une locomotive, un président médiateur* mais aussi déterminé dans la préservation des milieux naturels.

En effet, le déséquilibre au profit d'une approche-gestion de la ressource en eau (AEP, irrigation) peut intervenir très rapidement dans les débats de la CLE.

Il faut donc, constamment, veiller à l'équilibre ressources -

milieux aquatiques. Pour mieux peser dans le Sage Lez-Mosson-Etangs palavasiens les communes riveraines des étangs ont constitué un Sivu, le « SIEL » (Syndicat intercommunal des étangs littoraux).

Le Sage « fleuve Agly » lancé par le préfet des Pyrénées-Orientales en 1996 n'ayant pas trouvé ce leader, est resté à ce jour dans les limbes.

✓ *Une cheville ouvrière*, un chargé de mission qui, au cours des deux ans, va coordonner, animer la CLE et rédiger le Sage au fil des réunions.

En Languedoc-Roussillon, les 3 Sage « zones humides » qui seront approuvés au début de l'an 2000 sont animés par un chargé de mission.

✓ *Une structure porteuse* (la CLE n'a pas de statut juridique). En préfiguration de la future communauté locale de l'eau, un syndicat mixte ou un syndicat à vocation unique ou, éventuellement, une association dont les territoires de compétence couvrent le bassin-versant, auront pour tâche de recevoir les aides, d'engager le chargé de mission et de mettre en œuvre les études d'accompagnement du travail de la CLE.

En Languedoc-Roussillon, les 3 Sage « zones humides » ont pour structure support : la Petite Camargue gardoise, un syndicat mixte, Lez-Mosson-Etangs palavasiens, le conseil

général de l'Hérault, l'étang de Salses-Leucate, l'association pararégionale.

Enfin, on ne peut pas clore cette présentation de la loi sur l'eau sans évoquer l'article 31 qui offre aux collectivités la possibilité d'intervenir sur des terrains privés, en cas d'urgence ou d'intérêt général, pour la protection et la restauration des sites, des écosystèmes aquatiques, des zones humides et ripisylves.

Cet article est encore peu utilisé au profit des zones humides, si ce n'est pour la gestion des ripisylves.

De plus, la jurisprudence devra préciser la notion d'intérêt général qui est déjà contestée.

Ainsi la loi sur l'eau, appliquée et mise en œuvre par les Sdage et les Sage, intégrée et utilisée par les services de l'Etat et des collectivités peut constituer un outil essentiel dans la mise en œuvre du plan d'action national pour les zones humides lancé par l'Etat en 1995.