

# La politique des agences de l'eau en matière de protection des zones humides

**L'intervention des agences de l'eau arrêtera-t-elle la destruction des zones humides ?**

par **Aïcha Amezal**  
et **Philippe Goetghebeur**  
*Agence de l'eau Seine-Normandie*

Les zones humides sont très diverses. On peut les regrouper en trois grandes catégories :

- ✓ les zones humides côtières (grands estuaires, estuaires moyens, baies, marais naturels, marais aménagés, vasières, prés-salés...);
- ✓ les zones humides liées aux eaux courantes (zones humides des cours d'eau, bordures boisées des cours d'eau, forêts alluviales, plaines et prairies humides liées aux cours d'eau, annexes hydrauliques, noues, bras morts...);
- ✓ les zones humides liées aux eaux stagnantes (tourbières et bas marais, mares permanentes ou

temporaires, marais humides de plaine, régions d'étangs, bordures de lacs, petits lacs, zones humides aménagées, zones humides de bas-fond en tête de bassin...).

## Les sites les plus intéressants ont été répertoriés et classés

Les zones humides sont nombreuses et réparties sur tout l'hexagone : on a estimé leur superficie à 3 % du territoire. Du point de vue du patrimoine, le territoire national présente des zones humides de types variés dont certaines ont été reconnues d'importance majeure à l'échelle nationale et internationale. Différents inventaires (Zones naturelles d'intérêt faunistique et floristique, Zones importantes pour la conservation pour les

oiseaux, Inventaires des espaces sensibles des départements...) ont permis de dresser un état des lieux hiérarchisé et de faire le bilan le plus exhaustif possible. Chaque zone possède un fonctionnement, un intérêt, un état et une vulnérabilité particuliers qui la rendent unique. La plupart des zones humides possèdent un lien étroit entre leur intérêt patrimonial et leurs intérêts fonctionnels ; par exemple, les zones inondées sont souvent les plus favorables au développement de la biodiversité.

## Elles sont utiles à la nature et aux hommes. Leur végétation absorbe les polluants dissous

Les zones humides peuvent réduire de manière très significative les transferts des pol-

luants sous forme particulière ou dissoute. Elles agissent comme des pièges favorisant également l'adsorption et la précipitation d'éléments dissous. La végétation intervient en assimilant, et donc en immobilisant pendant des temps plus ou moins longs, une partie des éléments fixés (azote-phosphore-métaux). La rétention du phosphore particulière peut être importante. Par exemple, dans le secteur de Romilly (vaste zone humide alluviale de 100 km<sup>2</sup> à l'amont de Nogent-sur-Seine), des relevés indiquent qu'un tronçon de rive de la Seine, d'environ 100 m de long sur 80 m de large, avait stocké environ 40 kg de phosphore en trois mois de crue. Les zones humides peuvent éliminer, par voie microbienne, tout ou partie des éléments piégés ou transitant dans ces milieux. C'est le cas, notamment, des nitrates qui peuvent être totalement éliminés par dénitrification et des micropolluants organiques qui sont biodégradés. Dans les zones humides riveraines des cours d'eau ou des lacs, quelques mètres à quelques dizaines de mètres de formations boisées peuvent suffire à piéger de 60 à plus de 95 % de l'azote associé aux particules mises en suspension. Dans la plaine de Romilly, sur 35 % de la zone, la nappe présente des teneurs

nulles en nitrates, et sur 30 %, les teneurs y sont toujours inférieures à 10 mg/l, alors que sur les coteaux les teneurs sont toujours supérieures à 50 mg/l de NO<sub>3</sub>.

Elles peuvent agir non seulement sur les flux courants de surface en période normale ou lors d'une inondation, mais également servir de filtre vers la nappe et de véritables zones tampons en stoppant les ruissellements agricoles avant leur arrivée dans le cours d'eau.

#### Elles aident à réguler les écoulements

Les zones humides qui occupent les fonds de vallées participent à la régulation des écoulements fluviaux. En stockant d'importantes quantités d'eau pendant les crues, elles permettent de ralentir le déplacement de la crue et d'écarter sa pointe. Elles contribuent ainsi à protéger des inondations les zones en aval. Il est admis qu'elles présentent également un intérêt vis-à-vis de la recharge des nappes phréatiques et du soutien des étiages par « relargage » dif-

féré de l'eau stockée pendant les crues.

#### Les zones humides sont de précieux lieux de vie ; ce sont des abris pour se nourrir et se reproduire

Les zones humides assurent à l'échelle régionale, nationale et même internationale, des fonctions essentielles pour les espèces végétales et animales :

- ✓ une fonction d'alimentation permanente ou périodique, notamment lors des hautes eaux ;
- ✓ une fonction de reproduction pour une partie des poissons et des oiseaux d'eau qui se reproduisent exclusivement en zones humides où ils trouvent des conditions adéquates pour leur frai, nidification et nurserie ; par exemple, les prairies inondables constituent les principales zones de frai des brochets ;
- ✓ une fonction d'abri et de protection : ce rôle peut s'avérer très important pour les poissons lors des crues et des pollutions. Les oiseaux ont besoin de ces abris lors de la mue ou comme protection contre les préda-

**Bien que les zones humides n'occupent qu'environ 5 % de la superficie des continents, elles abritent 35 % des espèces rares et en danger à l'échelle mondiale. En France, 50 % de l'avifaune et 30 % des espèces végétales remarquables menacées sont inféodés aux zones humides.**

teurs. A ce titre, les communications transversales entre le lit mineur et ses annexes humides de la plaine d'inondation (anciens méandres, bras morts...) jouent un rôle important pour les peuplements piscicoles et l'avifaune.

Bien que les zones humides n'occupent qu'environ 5 % de la superficie des continents, elles abritent 35 % des espèces rares et en danger à l'échelle mondiale. En France, 50 % de l'avifaune et 30 % des espèces végétales remarquables menacées sont inféodés aux zones humides.

### Les zones humides ont une valeur économique.

#### Ce sont de véritables infrastructures naturelles

Des évaluations économiques permettent, dès à présent, de chiffrer la valeur des services apportés par ces « infrastructures naturelles ». Il est souvent très difficile d'apprécier financièrement le détail de chacune des fonctions rendues par un marais ou par une forêt alluviale, notamment en termes de tourisme, de cadre de vie et de biodiversité. Toutefois, des approches et des évaluations partielles, sur des sujets précis (rétention des eaux, AEP), mettent en avant des éléments intéressants qui, même partiels,

démontrent la rentabilité économique et technique de la protection de ces espaces.

✓ La zone naturelle d'expansion de crue de la Bassée entre Bray et Nogent-sur-Seine, de par sa capacité de stockage de 65 millions de m<sup>3</sup> et sa superficie de débordement de 5 000 ha, apporte un service « nature » à la collectivité. En cas de destruction de cette capacité, on pourrait choisir de la remplacer par un barrage. Celui-ci représenterait un investissement de l'ordre de 600 millions à 2 milliards de francs. (Ce chiffre est obtenu à partir de données similaires, et en faisant l'hypothèse que la collectivité choisisse de remplacer toute la capacité de stockage disparue).

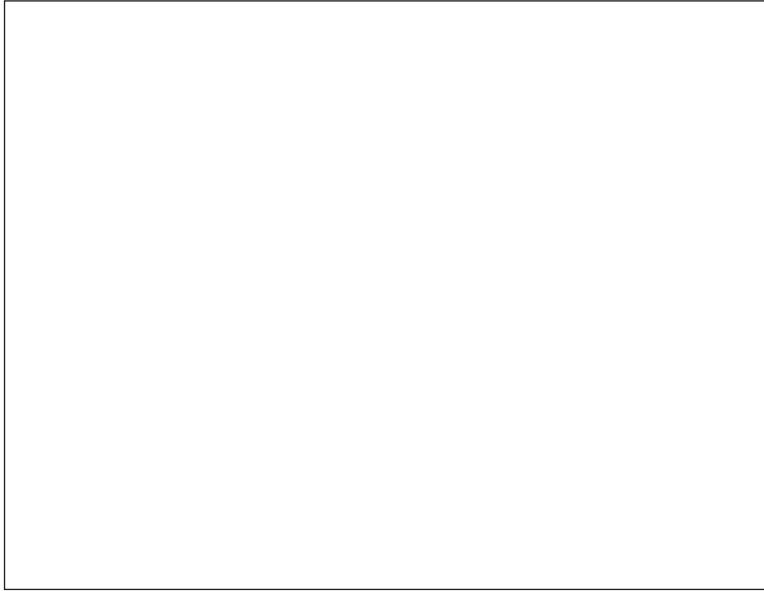
✓ Une étude sur modèle hydraulique montre que la restauration des zones d'expansion des crues de la Vire est la solution la plus efficace et la plus économique, tant au niveau de la réduction des fréquences des inondations (d'annuelles, elles deviendraient trentennales), que de la suppression du coût des dommages.

✓ Dans le Val de Saône, la mise en culture intensive en maïs des prairies inondables (dont certaines près de champs captants), s'est traduite par une dégradation de

la qualité de l'eau. Une estimation montre que le syndicat mixte de la vallée devra probablement intervenir lourdement pour améliorer le traitement de l'eau potable ; le surcoût d'un traitement de l'azote et d'une élimination des pesticides est évalué entre 30 et 72 millions de francs par an...

Par extrapolation de cette étude réalisée sur le Val de Saône, on a évalué le coût que la collectivité serait amenée à payer pour une utilisation future éventuelle de la nappe souterraine de la Bassée. Le coût des investissements pour la fabrication d'eau potable serait de 330 millions de francs pour le traitement de l'azote, et de 275 millions de francs pour celui des pesticides. Les coûts de fonctionnement sont estimés à environ 70 millions de francs par an.

✓ Il a été également démontré que la dégradation d'un secteur mobile de la Moselle à l'aval de Nancy, dont le fonctionnement induit la présence d'une importante nappe de qualité à faible profondeur ainsi qu'une forte autoépuration de surface, provoquerait, à court terme, au moins pour 100 millions de francs de travaux pour reconstituer les captages pour l'eau potable. Le coût de 20 millions de francs de protection de cette zone de



*Même une politique ambitieuse ne pourra permettre qu'un ralentissement du processus de dégradation des zones humides dont sont responsables pratiques agricoles nuisibles, aménagements et activités néfastes.*

500 ha est donc à mettre en perspective, non seulement avec ce montant mais, également, avec les autres éléments non chiffrés actuellement (autoépuration qui protège la prise d'eau de surface de l'agglomération nancéenne, régulation des crues pour les agglomérations aval...).

En conclusion, il vaut mieux maintenir les zones humides en tant qu' « infrastructures naturelles » plutôt qu'être contraint de les reconstituer artificiellement et coûteusement... C'est un équipement offert par la nature qui doit

être reconnu comme tel par tous, et qu'il faut protéger dans l'intérêt général. Il est donc important que ce capital collectif ne soit pas dégradé ou sacrifié au profit d'initiatives locales ou privées à court terme.

**Il est important que ce capital collectif que représentent les zones humides ne soit pas dégradé ou sacrifié au profit d'initiatives locales ou privées à court terme. Ce point est capital dans l'implication des agences de l'eau pour la préservation de ces zones.**

Ce point est capital dans l'implication des agences de l'eau pour la préservation de ces zones. En effet, cette capacité de fonctionnement des zones humides leur donne une place essentielle dans le cycle de l'eau. Véritables clefs de voûte du fonctionnement du bassin versant, elles accompagnent les

dispositifs de correction des problèmes qui peuvent se poser (stations d'épuration, de traitement d'eau, barrages...) en limitant les investissements à mettre en place.

**Mais elles disparaissent : la moitié des zones humides a disparu en 30 ans**

Les conclusions du rapport d'évaluation des politiques publiques intitulé « Les zones humides. Rapport d'évaluation » révèle un bilan très négatif. Il montre l'ampleur de la régression des zones humides, à la fois en surface, en qualité et en fonctionnalité. Soixante-seize zones humides d'importance majeure ont fait l'objet d'une expertise ; elles sont représentatives des grands types écologiques et des principales situations socio-économiques rencontrés sur le territoire métropolitain. On constate qu'au cours des trente dernières années :

- ✓ 64 zones (85 %) ont été nettement dégradées. 12 d'entre elles ont subi des atteintes majeures à leur fonctionnement et perdu plus de 50 % de leur surface ;
- ✓ 9 zones sont restées stationnaires ou ont été légèrement dégradées ;
- ✓ 3 zones seulement ont vu leur état s'améliorer et leur superficie s'accroître.

Cette tendance à la régression est forte et rapide.

Les conclusions des travaux engagés par l'Instance d'évaluation précisent que l'analyse des tendances pour l'avenir est tout aussi pessimiste : « *Malgré une relative amélioration attendue pour les petites zones humides - liée à la motivation forte de certains acteurs locaux -, le patrimoine que constituent ces milieux dans leur ensemble continuera à régresser, à la fois en surface et en qualité. La situation est telle que même des changements radicaux et drastiques de perception et la résolution des problèmes, conjugués à un accroissement des moyens de tous ordres d'échelle, accompagnés par la mise en place d'une politique ambitieuse, ne pourront permettre qu'un ralentissement de ce processus de dégradation, avant plusieurs années* ».

Les causes de dégradation sont nombreuses : les pratiques agricoles nuisibles (intensification agricole par le drainage, remblaiement, mise en culture), des aménagements et des activités néfastes (aménagement des voies navigables, aménagements portuaires, construction de barrages, aménagements hydroélectriques, remblaiements, infrastructures linéaires).

### **Les protections existent, mais doivent être renforcées par d'autres outils**

Les années 70 ont fourni le premier cadre juridique et administratif aux objectifs de conservation des milieux naturels avec la création du ministère de l'Environnement (1970), la loi sur la protection de la nature (1976), la création de réserves naturelles (dont de nombreuses zones humides), et les arrêtés préfectoraux de conservation des biotopes. Les années 80 voient un renforcement des inventaires avec la directive oiseaux (1979), la prise en compte financière

**Malgré une relative amélioration attendue pour les petites zones humides - liée à la motivation forte de certains acteurs locaux -, le patrimoine que constituent ces milieux dans leur ensemble continuera à régresser, à la fois en surface et en qualité.**

par la Communauté européenne des actions de protection, avec l'Action communautaire pour l'environnement (ACE Biotope, 1984) et la convention Ramsar, ratifiée par la France en 1986. Les inventaires permettent de signaler l'intérêt exceptionnel d'une zone mais ne constituent pas des mesures de protection efficaces.

Il est devenu évident, dès le milieu des années 80, qu'une politique de protection ambitieuse, nécessitant l'émergence de maîtres d'ouvrage, de plans de financement et de

multiples partenaires, devait prendre le relais de ces actions. Les instruments de protection, essentiellement juridiques (réserves naturelles, arrêtés de biotope...), et les labels internationaux (sites Ramsar...) ne sont pas en soi une protection suffisante, tant au niveau de la superficie réduite qu'ils représentent (7 % de la superficie des zones d'importance nationale) que par rapport à leur limite et leur efficacité réglementaires.

D'autres moyens sont donc nécessaires, notamment financiers. Ils doivent être mis en place pour assurer une protection sûre, de type maîtrise foncière, par contractualisation de la gestion ou par acquisition, que ce soit sur des sites protégés ou non. Dans ce sens, les fonds européens, accordés dans le cadre de programmes ponctuels (ACE Biotope, LIFE) ou de l'application du nouveau règlement agri-environnemental, contribuent à soutenir financièrement et à mettre en place des actions de préservation des milieux humides remarquables.

Les programmes sont menés sous la maîtrise d'ouvrage de différentes structures :

✓ le conservatoire de l'espace littoral, les conseils généraux, la Fondation nationale pour la protection des habitats de la faune sauvage qui ont réalisé

une part importante des acquisitions depuis 1980 ;

✓ les conservatoires des sites régionaux et les Parcs naturels régionaux qui ont développé les mesures contractuelles comme les conventions de gestion.

### A partir de 1990, des mesures importantes émergent

En 1992, protéger les zones humides est devenu une obligation légale. C'est avec la loi sur l'eau du 3 janvier 1992 que la plupart des grandes administrations se sont senties réellement concernées par la préservation de ces milieux humides. Les zones humides sont considérées d'intérêt général.

A l'échelle française, la loi sur l'eau n° 92-3 du 3 janvier 1992 introduit ou formalise de nouveaux concepts, en particulier de gestion équilibrée de la ressource en eau, visant à assurer, notamment, la préservation des écosystèmes aquatiques, des sites et des zones humides (article 2). Elle réaffirme la nécessité de préserver les zones inondables et de protéger les écosystèmes qui leur sont associés (article 16). De plus, de nouvelles mesures de protection voient le jour : directive habitats (1992) accompagnée de programmes européens, tels que les mesures agri-environnementales (1993-1994), ACNAT

(1991-1992), LIFE Nature (1992-1996, prolongé jusqu'en 1999).

La mise en place du réseau Natura 2000 comprenant les sites répertoriés par la directive oiseaux (désignés Zones de protection spéciales) et par la directive habitat (dénommés Zones spéciales de conservation) devrait, à terme, constituer un outil puissant de protection des zones humides, tant au niveau réglementaire que financier (création de nouveaux fonds d'accompagnement par l'Union européenne, type LIFE).

### Depuis 1996, les Sdage jouent un rôle moteur

En effet, ils proposent tous la mise en œuvre d'une politique ambitieuse de préservation et de restauration du bon fonctionnement des milieux aquatiques et humides, qui permettra de résoudre à long terme les problèmes actuels de quantité et de qualité de la ressource. Chaque Sdage propose une liste de zones humides accompagnée de propositions d'actions concernant leur connaissance, leur préservation et leur gestion.

Cette politique s'appuie, dans la plupart des documents, sur une délimitation des zones humides prioritaires qui fonde des politiques ambitieuses d'intervention en en fixant le cadre. Le Sdage est opposable aux administrations et constitue, sans

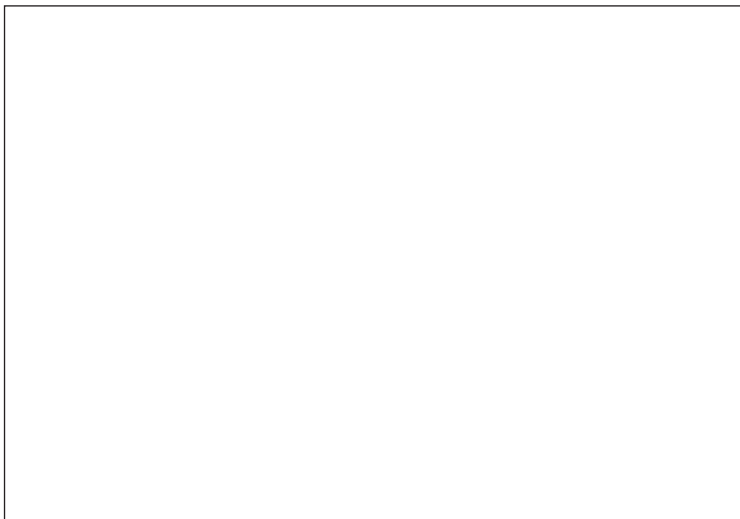
aucun doute, un bon outil de mise en cohérence des politiques de gestion de ces zones dont le respect en tant qu'infrastructure naturelle et fonctionnelle doit être une priorité pour tous.

### Les agences de l'eau aident à agir en faveur des zones humides

Depuis quelques années, les agences de l'eau développent des politiques de protection des zones humides qui s'articulent toutes autour de l'intérêt du fonctionnement de ces zones dans le cadre du cycle de l'eau. Pour pouvoir bénéficier d'aides financières, les zones humides doivent présenter un intérêt pour la ressource en eau. Il s'agit des zones humides qui assurent un rôle pour l'épuration et l'alimentation des eaux souterraines et superficielles, pour le soutien des étiages, voire pour la rétention des crues (zones inondables). Elles doivent également présenter un intérêt patrimonial faunistique et floristique reconnu.

A ce sujet, dans la plupart des bassins, des inventaires complémentaires sont, ou vont être, réalisés. Ils ont pour objet de compléter les inventaires déjà réalisés (ZNIEFF, par exemple) en comblant les manques géographiques et typologiques qui concernent notamment les zones humides.

Roland Coujion



*Les zones humides assurent à l'échelle régionale, nationale et même internationale, des fonctions essentielles pour les espèces végétales et animales.  
Ici, la baie de Veys sur le littoral normand.*

Les cours d'eau, par exemple, étaient, jusqu'à présent, très rarement considérés comme des secteurs biologiquement exceptionnels en eux même (lit mineur). Ils sont intégrés à ces inventaires souvent réalisés en partenariat avec les collectivités locales (conseils généraux ou régionaux). L'objectif est alors de pouvoir disposer des données les plus exhaustives possibles, hiérarchisées (intérêt européen, national, régional, local) et permettant de mettre en œuvre concrètement une politique ambitieuse de gestion et de préservation.

Les attributaires des subventions sont, dans leur grande majorité, les collectivités territoriales (communes, syndicats intercommunaux, parcs régionaux, conseils généraux, ententes interdépartemen-

tales), les associations de protection de la nature, les conservatoires des sites régionaux, les fédérations départementales et associations de pêche et de protection des milieux aquatiques, les syndicats de riverains...

Bien que visant les mêmes objectifs, les types et taux de subvention peuvent être différents d'une agence à l'autre. En effet, certaines agences ne financent pas les travaux d'entretien régulier, ou plus généralement le fonctionnement. Dans l'ensemble les subventions concernent cinq secteurs.

### 1 - Les études

✓ Elles englobent d'abord les schémas de gestion globale (élaboration d'une stratégie générale de réhabilitation, de mise en valeur et de gestion

des milieux par une approche pluridisciplinaire).

✓ Elles consistent aussi en études thématiques (piscicoles, écologiques, hydrauliques paysagères...), d'incidence, de suivi des plans de gestion de zones humides, de programme pluriannuel d'entretien.

### 2 - Les opérations de maîtrise foncière

L'objectif vise à protéger les milieux humides par acquisition, location de grande durée ou contractualisation.

Les opérations d'acquisitions foncières de zones humides ou de bandes rivulaires (hors urbanisation) visent à encadrer la divagation naturelle de la rivière, à maintenir le rôle des ripisylves. L'aide sera subordonnée aux objectifs de l'opération et à la mise en place d'une gestion adaptée et pérenne, s'appuyant sur un programme approprié, ainsi qu'à la mise en place d'une protection pérenne de la zone. Les opérations de contractualisation permettent de financer la mise en œuvre de plans de gestion conformes aux objectifs de l'agence. Ces derniers instituent un usage approprié conforme au plan de gestion défini (ex : pâturage extensif, fauche tardive...) de la zone humide. Ce type de contrat implique des propriétaires, des



agriculteurs, des communes, coordonnés par un maître d'ouvrage (conservatoires, parcs naturels régionaux, associations syndicales des marais...). Un engagement du maître d'ouvrage à la préservation de la zone humide concernée (impliquant toute interdiction d'activité dommageable pour le milieu) sera exigé dans différents documents (documents d'urbanisme, POS, actes notariés, baux ruraux...).

### 3 - Les travaux de réhabilitation et d'entretien

✓ Il s'agit notamment de travaux de réhabilitation écologique et hydraulique ; ces travaux peuvent concerner le défrichage, l'élagage, le débroussaillage, l'étrepage, les travaux de réhabilitation hydraulique, l'équipement pour la gestion des niveaux d'eau, les travaux de reconnections hydrauliques, le dévasement ou curage.

✓ Sont également concernés les travaux de reconstitution écologique ; ils comprennent la reconstitution de ripisylves, l'établissement de bandes enherbées, la réimplantation d'herbiers, d'arbres et travaux de génie écologique.

✓ Enfin, autre type de travaux, les travaux d'entretien qui doivent être réalisés après une opération de restauration régulière.

### 4 - L'assistance technique

Il s'agit de mise en place de cellules d'assistance technique à l'entretien des zones humides et de techniciens ou de gardes des marais ou des zones humides. La mission des cellules est d'apporter aux maîtres d'ouvrage une assistance dans la mise en place de leur programme d'entretien. La subvention permet de financer les salaires, les charges sociales, les équipements nécessaires et les dépenses de fonctionnement des cellules d'assistance technique.

La mission des techniciens ou gardes est d'assurer un entretien régulier, une surveillance ainsi qu'une animation auprès des usagers. La subvention permet de financer les salaires, charges sociales, frais de formation, dépenses d'investissement.

### 5 - Les opérations relatives à l'information et au paysage

Il s'agit des opérations d'ouverture au public de sites : sentiers pédagogiques, panneaux d'information...

### A ce jour, le bilan des actions menées diffère d'une agence à l'autre

En effet, la plupart des agences (Rhin Meuse, Rhône-Méditerranée-Corse, Adour-Garonne, Loire-Bretagne) ont engagé plu-

sieurs actions dès 1995. Ces actions ont, dans un premier temps, concerné la protection de zones déjà bien connues et incontournables (intérêt fonctionnel et caractère exceptionnel biologique d'ordre international). Dans un deuxième temps, après inventaires complémentaires et validation du Sdage, elles concernent la mise en œuvre d'une politique de fond d'étude et de préservation des zones exceptionnelles du Bassin. Puis, en 1997, les agences Seine-Normandie et Artois-Picardie ont proposé une politique d'intervention.

Il faut toutefois remarquer que, même si les agences de l'eau sont maintenant engagées dans la protection des zones humides, le développement de leurs actions se heurte dans certains bassins à des difficultés locales et, notamment, à l'insuffisance de maîtres d'ouvrage et de moyens financiers de leur part.

Dans certains secteurs, cette implication des agences dans la préservation des zones humides se fait dans le cadre de larges partenariats regroupant conseils régionaux et généraux, Etat, collectivités, Europe... qui permettent, même si des difficultés conjoncturelles existent, de proposer des actions d'envergure permettant d'afficher des ambitions significatives pour les années à venir.