

Doctrine « zones humides » du bassin Rhône-Méditerranée

Le SDAGE prévoit, dans son orientation fondamentale 6B de «Prendre en compte, préserver et restaurer les zones humides» et comprend un objectif de reconquête de la surface de zones humides. Les dispositions contenues dans cette orientation rappellent notamment la nécessité d'une approche globale.

Par ailleurs, la définition réglementaire de la notion de zone humide s'appuie essentiellement sur la circulaire ministérielle du 24 juin 2008. Cette réglementation demande qu'un projet qui détruit ou dégrade une zone humide fasse l'objet de mesures compensatoires.

L'objet de la présente doctrine est de préciser les modalités de mise en œuvre de ces différentes dispositions normatives.

1°) Une définition qui a évolué récemment

Depuis leur introduction dans la loi sur l'eau de 1992, les zones humides étaient définies principalement sur la base de critères de biodiversité, majoritairement floristiques.

Selon l'arrêté ministériel du 24 juin 2008, une zone peut être définie comme humide, si elle répond à une parmi plusieurs fonctionnalités : hydraulique, naturaliste, pédologique. En particulier, il convient de préciser si elle contribue à la préservation ou à la production de biodiversité, à l'expansion des crues, à la préservation ou à la production d'eau « potabilisable », à la production d'aménités, à la production agricole et de bois, etc.... Ces fonctions ne peuvent être hiérarchisées et selon l'état de la zone humide elles sont évidemment plus ou moins actives.

Ainsi, une politique de gestion des zones humides doit certes viser à protéger ou préserver des surfaces de zones humides, mais aussi les fonctions qu'elles assurent au profit des milieux naturels et de certaines activités humaines.

La circulaire du 25 juin 2008 relative à la délimitation des zones humides en application des articles L.214-7-1 et R.211-108 du code de l'environnement vise la mise en œuvre strict des critères de l'arrêté de 2008 pour l'application de la police de l'eau.

Pour autant :

- Elle ne conditionne pas l'application de la police de l'eau à un arrêté préfectoral de délimitation préalable ni même à la réalisation d'un inventaire
- Elle reconnaît aux délimitations non sanctionnées par arrêté préfectoral un rôle majeur pour la connaissance,

2°) Des inventaires à conforter pour intégrer ces nouveaux critères ou pour aller vers une délimitation

Des inventaires des zones humides ont été conduits sur le territoire du bassin depuis une dizaine d'années à l'échelle 1/25.000ème. Ils ont été le plus souvent portés par les conseils généraux avec le soutien financier de l'Agence.

La plupart de ces inventaires sont antérieurs à l'arrêté de 2008. Ils n'intègrent donc pas des espaces hydromorphes, tels que les lits majeurs fréquemment inondables des cours d'eau. Certains compléments d'inventaires réalisés depuis 2008 appliquent déjà l'intégralité des nouveaux critères. Certaines démarches antérieures avaient pris en compte assez tôt des critères

élargis (dès 1995, dans l'inventaire préliminaire des zones humides de Bourgogne).

A ce jour, la majorité des inventaires départementaux aborde insuffisamment cette notion de fonctions assurées et services rendus.

Pourtant, la clé de voûte du dispositif réside dans la consolidation des inventaires, pour aboutir à des diagnostics partagés en amont.

Il est donc nécessaire de les mettre à jour selon la méthode proposée ci-dessous :

- **à moyen terme, disposer d'une méthode de référence** à l'échelle du bassin pour mettre à jour les inventaires de zones humides dans chaque département. Les instances du bassin seront spécifiquement sollicitées à cette fin : le conseil scientifique du comité de bassin sera saisi pour lister les critères et fonctionnalités susceptibles de contribuer à la définition d'une zone humide ;
- dans l'attente d'une méthode validée et de la mise à jour des inventaires sur cette base, il est proposé, **à court terme, de sélectionner dans les inventaires existants les zones qui répondent sans ambiguïté aux principaux critères**. Néanmoins, si certaines zones font l'objet d'une contestation de certaines parties prenantes, la mise en place d'un comité de concertation, réunissant leurs représentants, sera réuni afin de confirmer ou non la pertinence de leur présence dans les inventaires et leurs fonctionnalités.
Pour le bon fonctionnement d'un tel comité, plusieurs conditions doivent être réunies : ses membres et les échanges en son sein doivent rester exclusivement scientifiques et techniques ; toutes les sensibilités doivent y être impérativement représentées, afin de prévenir de nouvelles controverses ; l'Etat en assurera le secrétariat, en association avec les conseils généraux qui ont porté la réalisation des inventaires initiaux, ceux-ci doivent servir de base à la discussion.

3°) La nécessité d'une stratégie globale de prise en compte, de préservation et de restauration des zones humides

Il apparaît donc nécessaire que puisse être élaborée une stratégie de préservation et de reconquête des zones humides à l'échelle de chaque sous bassin du SDAGE. Une telle approche correspond à la mise en œuvre de la disposition 6B-8 du SDAGE RM.

Cette stratégie sera basée non seulement sur la spatialisation des zones humides (critères végétatifs et pédologiques), mais également sur l'analyse des fonctions potentielles et effectives de celles-ci ainsi que des pressions anthropiques exercées et leurs dynamiques.

Elle vise, en premier lieu, à cibler :

- les zones humides en bon état et peu menacées ne nécessitant pas de gestion particulière ;
- les zones humides dont les fonctions ne sont pas ou peu dégradées, mais nécessitant une gestion particulière, notamment compte tenu des pressions s'exerçant sur celles-ci ;
- les zones humides dont les fonctions sont partiellement ou totalement dégradées et nécessitant des actions de restauration ;
- les zones humides dont les fonctions sont partiellement dégradées, et dont il est convenu d'assurer a minima le maintien en l'état actuel.

Qui pour porter cette stratégie ?

- sur les sous-bassins gérés par un SAGE, la meilleure solution serait de saisir la structure porteuse et d'organiser la concertation et la validation par la CLE ;

- sur les sous-bassins faisant l'objet d'un contrat de rivière, là également, il conviendrait de proposer l'élaboration d'un plan de gestion avec concertation et validation par le comité de rivière.

Sur les autres sous bassins versants, il convient d'organiser et structurer la gouvernance dans le département, en recherchant un portage par le conseil général, appuyé par les services de l'agence et de l'Etat.

Dans tous les cas, il sera essentiel que l'élaboration de la stratégie soit l'occasion de mobiliser et faire émerger les maîtrises d'ouvrage et l'engagement des collectivités locales concernées. Mais il sera également essentiel d'articuler ces travaux et leur gouvernance avec les SCOT et autres démarches d'urbanisme.

En effet, il paraît hautement souhaitable que les collectivités s'engagent dans des approches globales de reconquête des zones humides, non seulement via les structures de gestion mais aussi au travers des politiques d'urbanisme (SCOT, PLU). Ceci passe nécessairement par des inventaires fins des possibilités de reconquête, mais aussi des «risques de destruction» anticipables. La situation de départ pourrait partir de « principes de base » : plus de destruction des zones humides d'intérêt départemental (hors projet soumis à DUP), en les intégrant dans les documents d'urbanisme, notamment via la mise en œuvre d'une trame verte et bleue.

De façon opérationnelle, cette approche globale sera opportunément portée dans des plans de gestion (sur le modèle des « DocOb Natura 2000 ») avec :

- au besoin à une échelle plus précise, un complément de diagnostics des zones humides (inventaires, fonctions, pressions, ...);
- les mesures de restauration de leurs fonctions ;
- les mesures de gestion ou d'entretien ;
- une éventuelle stratégie foncière.

Ceci permet en particulier de préfigurer des classements en zones humides d'intérêt écologique particulier (ZHIEP), outil mis en place par la loi DTR et peu mis en œuvre à ce jour.

A titre d'exemple, une collectivité pourrait s'engager sur un « plan de gestion zones humides », précisant les surfaces à préserver et proposant un programme de travaux de restauration (et remplir ainsi tous ses objectifs de trame verte, de gestion exemplaire des espaces les plus riches...).

Articulation avec le schéma régional de cohérence écologique et la stratégie de création des aires protégées

Les zones humides sont des espaces qui peuvent assurer des fonctions essentielles en terme de réservoirs de biodiversité, notamment pour les amphibiens ou pour les oiseaux d'eau mais aussi en terme d'espaces relais (ex réseau de tourbières) ou espaces importants de connectivité, comme les forêts alluviales.

Les zones humides font partie intégrante de la trame verte et bleue. Elles devront être identifiées dans le schéma régional de cohérence écologique, en précisant leur apport tant dans leur apport écologique en continuité des cours d'eau que d'interface avec les milieux naturels attenants.

Certaines d'entre elles, au regard de leur richesse patrimoniale, ont pu être identifiées comme méritant une protection réglementaire ou une politique de conservation volontaire. Elles sont intégrées dans la stratégie de création des aires protégées.

4°) La prise en compte des projets dans les politiques d'aménagement, en cohérence avec le SDAGE

Respecter avant tout la logique d'évitement et de réduction

En premier lieu, tout projet doit être abordé selon la logique :

EVITER – REDUIRE - COMPENSER

L'évitement est la première étape. Elle est essentielle et conforme à l'objectif de non dégradation rappelé par le SDAGE. Elle permet de rechercher toute solution alternative au projet (quelle qu'en soit la nature) qui réponde au même besoin et qui évite les impacts. Il s'agit dans cette phase :

- de vérifier l'opportunité du projet lui-même au vu des objectifs poursuivis et des besoins identifiés ;
- de choisir la localisation du projet permettant de ne pas porter atteinte aux enjeux environnementaux majeurs ;
- de retenir la solution technique la plus favorable pour l'environnement à des coûts raisonnables.

De fait, la question de la compensation supposant donc une destruction partielle ou totale de zones humides et des fonctions associées ne doit être envisagée que dans un ultime recours après étude de toutes les solutions alternatives en évitement et en réduction.

Le principe de compensation inscrit dans le SDAGE

La disposition 6B.6 du SDAGE RM mentionne une valeur guide de 200 %. Cette notion de valeur guide s'explique notamment par la difficulté à affecter une valeur aux zones humides détruites et par les objectifs de reconquête spécifiés dans le SDAGE et les interventions de l'Agence.

Le respect de cette valeur guide n'est cependant pas sans poser de problèmes, notamment celui de trouver à proximité, pour des projets importants, des mesures compensatoires d'une surface et d'une pertinence qu'il est difficile d'apprécier au regard des fonctions effectivement impactées voire détruites.

Selon le SDAGE, la logique du «2 pour 1» est une valeur guide qui doit cependant s'appliquer projet par projet. Une première analyse a montré qu'il n'était pas envisageable d'affecter les zones détruites et les zones réhabilitées de coefficients pondérateurs. C'est bien une analyse globale et qualitative qui permet d'évaluer si la compensation retenue est satisfaisante.

En ce qui concerne la qualité des zones à reconquérir, une des doctrines les plus affinées consiste à demander, pour 1 hectare détruit, a minima la «réhabilitation ou création» d'un hectare avec une qualité et des fonctionnalités au moins équivalentes, l'autre «hectare» devant être compensé par des surfaces de nature et de fonctionnalité potentiellement différentes : il n'y a pas de coefficient de pondération «strict», mais il y a une reconstitution au moins à l'identique, l'hectare supplémentaire venant alors comme prix de la compensation.

Les compensations découlant de l'application d'autres procédures environnementales

Un même projet peut faire l'objet de différentes procédures d'administratives au titre de plusieurs codes : par exemple une déclaration d'utilité publique, une autorisation au titre de la loi sur l'eau, une dérogation à la destruction «d'espèces protégées», une autorisation de défrichement, une évaluation des incidences au titre de Natura 2000, ...

Chacune de ces procédures impose des logiques de prévention et de compensation spécifique, qui peuvent s'avérer de type et d'ampleur différente. Par exemple, les ratios de compensation en cas de destruction d'espèces protégées peuvent être significativement supérieurs (par exemple de 1 à 10) à celui défini par le SDAGE pour ce qui concerne les zones humides. La cohérence et la complémentarité de ces mesures environnementales devra donc être recherchée.

La réalisation des mesures compensatoires à la destruction des zones humides dans le cadre des plans de gestion

Afin de faciliter l'identification de solutions en cas de projets d'intérêt général n'ayant pas de solutions alternatives à la destruction de certaines zones humides, il est nécessaire d'identifier les possibilités de compensation à une échelle plus large que celle du projet.

En l'absence de plan de gestion des zones humides sur les sous bassins versant concernés, il revient par défaut au porteur de projet de faire toutes les analyses et études nécessaires pour proposer des mesures compensatoires adéquates.

Ainsi, sur les territoires sur lesquels seraient mis en œuvre un plan de gestion des zones humides, la charge de la reconquête de certaines zones humides et de leur gestion pourrait être partiellement transférée à un porteur de projet qui aurait un « besoin de compensation ». La nécessité de compensation viendrait donc en appui de la politique de préservation conduite à l'échelle globale sur le territoire et permettrait de garantir la pertinence des actions proposées.

Dans tous les cas, il sera nécessaire de définir les limites de l'inscription de la compensation dans la stratégie globale, de manière à maintenir un niveau ambitieux de restauration nette. Les objectifs du plan de gestion devraient être périodiquement révisés, en les relevant à hauteur des surfaces ayant fait l'objet d'une intervention au titre de mesures compensatoires.

L'anticipation serait ainsi «récompensée» par une meilleure visibilité sur les projets qui s'implanteraient sur le territoire et un «bonus financier» pour tout gain au-delà d'une compensation stricte.

A noter que pour les grands projets linéaires, la solution de gestion semble être intermédiaire entre la notion de plan de gestion territorial et la mise en œuvre de mesures compensatoires : de tels projets nécessiteront l'identification de surfaces larges dans un ratio de compensation de 2 ha pour 1 ha en moyenne, qui pourraient ainsi justifier de plans de gestion sur des morceaux de territoires, pris dans plusieurs bassins et sous-bassins.

Interventions de l'Agence

L'Agence de l'eau finance des actions de restauration de zones humides portées par des maîtres d'ouvrages locaux (structure de bassin, intercommunalité, ...). Elle n'a pas vocation à financer des mesures de compensation.

Ainsi, l'Agence financerait la définition précise des plans de gestion de zones humides, les travaux de restauration (50%) / d'acquisition (jusqu'à 80%), selon un planning de travaux prédéfini, année après année.

Dans ce cadre, il est essentiel que les arrêtés d'autorisation qui prévoient des mesures de compensation fixent explicitement les secteurs territoriaux concernés et que ces mesures soient clairement définies, même si elles sont mises en œuvre par un tiers.

5°) Suites à donner

Saisine du conseil scientifique du comité de bassin

Au cours des différents échanges sus indiqués, il est ressorti que ce dispositif pourrait faire l'objet d'une interrogation du Conseil scientifique du Comité de bassin par l'État sur deux questions précises :

- quels sont les critères additionnels pour «qualifier» les zones humides potentiellement détruites ou potentiellement reconquises, afin de disposer de critères qualitatifs fiables pour juger de façon aussi objective que possible de la pertinence des plans de gestion proposés et de la qualité des mesures compensatoires en rapport avec les surfaces de zones humides détruites ?
- quelle est l'efficacité des techniques de restauration des zones humides dégradées ou de création de zones humides nouvelles, en terme de fonctions et services attendus ?

Les termes exacts de cette saisine du Conseil scientifique seront définies précisément par un travail spécifique mené auprès d'un groupe de travail du conseil scientifique créé à cet effet, en janvier 2012. La saisine officielle sera portée auprès des instances de bassin de février 2012.

Création d'un groupe technique de bassin

L'homogénéité de la politique « zones humides » sur le bassin rhône-méditerranée passe à la fois par la mise en œuvre des orientations définies dans la présente note mais aussi par la mise en place d'un groupe technique de bassin (DREAL de bassin et régionales, agence et délégations, ONEMA) permettant la production de notes et guides techniques facilitant le travail de déclinaison.

Conclusion

Issue au départ d'une réflexion menée en Rhône-Alpes, ces pistes d'action visent à la mise en place d'une politique globale et cohérente de gestion des zones humides qui soit en adéquation avec les objectifs du SDAGE.

Le DREAL Rhône-Alpes / Délégué de bassin

Philippe LEDENVIC