

# Évaluation

des politiques publiques de l'agence de l'eau Loire-Bretagne



[www.eau-loire-bretagne.fr](http://www.eau-loire-bretagne.fr)

**Rapport final** • avril 2017  
*Évaluation des interventions  
de l'agence de l'eau  
en faveur des zones humides*



Établissement public du ministère  
chargé du développement durable

édition : novembre 2017

Le conseil d'administration de l'agence de l'eau confie le suivi du dispositif d'évaluation des politiques publiques à la commission évaluation de la politique d'intervention. Celle-ci définit un plan pluriannuel d'évaluation et précise les objectifs et le champ des évaluations planifiées.

Le suivi de la réalisation de chaque évaluation est confié à un comité de pilotage spécifique, rassemblant une vingtaine d'acteurs locaux. La réalisation de l'évaluation est confiée à des bureaux d'études extérieurs spécialistes de l'évaluation des politiques publiques.

Le comité de pilotage est responsable de la définition des questions évaluatives nécessaires au démarrage de l'évaluation ainsi que de la rédaction des recommandations. Les bureaux d'études sont responsables des analyses évaluatives, de la rédaction des conclusions et de l'animation du comité de pilotage pour formuler les recommandations.

Les analyses et les conclusions développées dans ce rapport sont formulées sous la responsabilité de ses auteurs. Elles ne constituent pas une position officielle de l'agence de l'eau Loire-Bretagne.

La commission évaluation de la politique d'intervention a la responsabilité de soumettre un plan d'action à la suite des recommandations formulées par le comité de pilotage. Ce plan est présenté au conseil d'administration de l'agence de l'eau qui décide de sa mise en œuvre.

Le rapport d'évaluation, la synthèse du rapport ainsi que le plan d'actions adopté par le conseil d'administration subséquent à ces travaux d'évaluation sont également disponibles sur :

<https://agence.eau-loire-bretagne.fr/home/agence-de-leau/politique-devaluation-de-lagence-de-leau.html>

## Avant-propos

L'évaluation des interventions de l'agence de l'eau Loire-Bretagne en faveur des zones humides fait partie du programme pluriannuel d'évaluation 2014-2016 décidé par son conseil d'administration. Elle a démarré en décembre 2015 par une première réunion du comité de pilotage qui a déterminé les termes de références pour aider au choix des bureaux d'études. Le comité de pilotage a également accompagné la réalisation du travail d'évaluation et dégagé les principales recommandations. Le « trinôme » constitué des représentants de l'agence, des bureaux Planète Publique - SCE et des membres du comité de pilotage a ainsi entrepris un travail ambitieux organisé autour de quatre axes thématiques de questionnement, de multiples critères d'évaluation et surtout de leur mise en cohérence visant à aider l'agence dans la définition d'une stratégie d'intervention à moyen et long terme. Soulignons d'emblée la qualité des échanges tout au long du processus et la capacité des bureaux d'études à prendre en compte et à traduire les demandes formulées par le comité en propositions concrètes, tant dans la réponse à l'appel d'offre (point 2, pages 18 à 24) que dans la synthèse et la formulation des recommandations.

L'importance des moyens humains, techniques et financiers alloués au fil des programmes d'intervention par l'agence à la protection des zones humides est justifiée par leur grande densité et diversité à l'échelle du bassin. Ce développement se réalise dans un contexte marqué par (i) l'évolution rapide et la complexification des cadres d'action publique, (ii) la délicate articulation avec la Directive Cadre Eau européenne dont la mise en œuvre est l'enjeu prioritaire de l'agence, (iii) la multiplicité et la diversité des partenaires engagés dans les politiques de préservation, (iiii) et l'extrême hétérogénéité de leurs formes d'engagement, allant de volontés politiques fortes d'intégration de la protection des Zones humides, aux enjeux de développement des territoires à la quasi absence d'actions, en particulier dans les « territoires orphelins » ou pour les zones humides en tête de bassins.

Dans ce contexte, le comité de pilotage a d'emblée mis en exergue le rôle d'intermédiation de l'agence. Celui-ci consiste d'une part à mettre en conformité des actions menées avec les exigences réglementaires mais aussi à accompagner les interactions entre les nombreux partenaires agissant en faveur des zones humides à des échelles locales et territoriales. Il en résulte une tension permanente dans le programme d'intervention de l'agence entre cette recherche de mise en conformité avec les cadres d'action publique (agence levier d'un Etat prescripteur) et l'accompagnement des partenaires de l'agence dans des initiatives diverses et variées de protection et de conservation (agence médiatrice). Cette tension se retrouve ainsi très concrètement dans la volonté de l'agence de privilégier la mise en œuvre de contrats territoriaux aux côtés d'actions plus conventionnelles tels que les inventaires ou les acquisitions foncières.

La composition du comité de pilotage tout comme la méthode de travail choisie a permis d'explorer cette double tendance, qui se traduit dans les recommandations par les termes de « proactivité » et de « réactivité » ou encore par l'extension des enjeux de la stricte protection des eaux (le « bon état écologique » des masses d'eau) à leur intégration dans les enjeux de conservation de la biodiversité. Plus que tout autre milieu, les zones humides invitent bien entendu à une telle réflexion.

Il faut insister sur le fait qu'il ne s'agit pas d'opposer ces deux modes d'action publique mais bien de mieux comprendre comment les articuler selon la réalité des situations. Dans certains cas, là où les dynamiques sociales font défaut, outre le fait de savoir comment initier de telles dynamiques, il s'agit d'intervenir sans doute de manière plus proactive pour éviter les risques de dégradation et d'érosion des zones humides (les territoires orphelins ou les zones humides de têtes de bassins). A ce titre, les inventaires sont un outil de connaissance précieux. Dans d'autres cas, là où ces dynamiques sont à l'œuvre depuis un certain temps et où la prise de conscience des enjeux de préservation est déjà bien ancrée dans les mentalités, il s'agit de voir comment aller plus loin (par exemple en termes d'efficacité écologique), comment tirer parti de ces expériences pour les dupliquer ou les étendre, comment stabiliser ces actions sur le long terme, voire comment transférer la prise en charge financière de certaines interventions à d'autres partenaires pour dégager des moyens pouvant doter des territoires moins pourvus. Ainsi par exemple, sur des zones où une longue histoire d'intervention de l'agence a permis de faire émerger des maîtres d'ouvrage organisés et structurés.

Il n'y a donc pas à préconiser un mode d'intervention type ou une stratégie d'intervention particulière mais à mettre tout cela au pluriel. Parmi les quatre scénarii proposés dans les recommandations, le comité de pilotage s'est ainsi prononcé pour un positionnement de l'agence « à cheval » entre les quatre, tant la diversité des situations d'intervention est grande. Autrement dit, ces scénarii ne sont pas là pour dire lequel il conviendrait de privilégier mais bien pour aider l'agence à clarifier et hiérarchiser ses choix et modalités d'intervention en fonction de la spécificité de chaque situation, au cas par cas.

C'est ce qui est sous-entendu dans l'affirmation qu'une stratégie d'intervention en faveur des zones humides a besoin d'être mieux définie au niveau de l'agence, dès lors que le travail d'évaluation semble indiquer que son action est « surdéterminée » par les possibilités qu'offrent les dynamiques sociales à l'œuvre.

Il appartient bien sûr à l'agence de définir les modalités de construction et de clarification d'une telle stratégie. Ses agents ont manifestement une très grande et très bonne connaissance des situations, tant sur le plan de la spécificité des milieux zones humides que sur celui de la diversité et de la singularité des configurations partenariales. Il serait dès lors utile et pertinent de tirer parti de ce savoir et de cette expérience pour associer ces partenaires à la co-construction d'une telle stratégie à des niveaux d'organisation qui restent sans doute à inventer. Il semble aussi nécessaire, au vu de la complexité de cette problématique de conservation des zones humides, d'adapter cette stratégie à la réalité des situations mais aussi et surtout de se donner les moyens de la faire évoluer et de l'ajuster au cours du temps.

En tant que président, je tiens à remercier tout particulièrement Laure Valette pour le travail rigoureux et précieux d'accompagnement du comité de pilotage. Je remercie également l'ensemble des membres du comité pour leur prise de parole pertinente et constructive tout au long du processus d'évaluation ayant permis d'aboutir à des recommandations équilibrées, nourries par les apports conséquents et la grande capacité de dialogue et d'adaptation des bureaux d'étude.

Patrick STEYAERT  
Président du comité de pilotage

Agronome - Sociologue  
Institut National de la Recherche Agronomique

# Sommaire

<b>1</b>	<b>CONTEXTE ET ORGANISATION DE LA MISSION .....</b>	<b>3</b>
1.1	CONTEXTE DE LA MISSION.....	3
1.2	CHAMP DE LA MISSION ET METHODE DE TRAVAIL .....	25
<b>2</b>	<b>CARACTERISATION DES INTERVENTIONS DE L'AGENCE .....</b>	<b>31</b>
2.1	RAPPEL METHODOLOGIQUE.....	31
2.2	SOURCE DES DONNEES .....	31
2.3	EVOLUTION DES AIDES DE L'AGENCE SUR LES ZONES HUMIDES.....	34
2.4	REPARTITION GEOGRAPHIQUE DES AIDES DE L'AGENCE PAR TYPE D'INTERVENTION .....	38
2.5	ANALYSE CARTOGRAPHIQUE DE LA REPARTITION DES MONTANTS ET DES INTERVENTIONS DE L'AGENCE DE L'EAU.....	46
2.6	REPARTITION DES INTERVENTIONS DE L'AGENCE EN FONCTION D'INDICATEURS SPECIFIQUES .....	50
2.7	ANALYSE DES PRIORITES IMPLICITES DE L'AGENCE OBSERVEES PAR LE BILAN DES INTERVENTIONS : ..	59
<b>3</b>	<b>REPONSES AUX QUESTIONS EVALUATIVES .....</b>	<b>71</b>
3.1	DANS QUELLE MESURE LES OUTILS DE L'AGENCE DE L'EAU SONT-ILS LES GARANTS DE SA POLITIQUE D'INTERVENTION ? .....	71
3.2	DANS QUELLE MESURE L'AGENCE DE L'EAU CONTRIBUE-T-ELLE A UNE TERRITORIALISATION DE L'ACTION PUBLIQUE EN FAVEUR DES ZONES HUMIDES ?.....	79
3.3	DANS QUELLE MESURE L'AGENCE DE L'EAU CONTRIBUE-T-ELLE A LA PERENNITE DES BENEFICES DE L'ACTION PUBLIQUE ET PRIVEE EN FAVEUR DES ZONES HUMIDES ?.....	82
3.4	DANS QUELLE MESURE LES DIFFERENTES FORMES DE MOBILISATION DES CONNAISSANCES PARTICIPENT-ELLES A LA CONSTRUCTION D'UNE ACTION PUBLIQUE EFFICACE EN FAVEUR DES ZONES HUMIDES ?.....	85
<b>4</b>	<b>ANALYSE GLOBALE .....</b>	<b>89</b>
<b>5</b>	<b>RECOMMANDATIONS .....</b>	<b>94</b>
5.1	LES ELEMENTS PROSPECTIFS .....	94
5.2	RECOMMANDATIONS .....	96
<b>6</b>	<b>METHODOLOGIE DE TRAVAIL : LES SCENARIOS STRATEGIQUES .....</b>	<b>101</b>

<b>7</b>	<b>ANNEXES</b> .....	<b>104</b>
	<b>REFERENTIEL D’EVALUATION</b> .....	<b>104</b>
	<b>BILAN DES PRINCIPAUX BENEFICIAIRES DES AIDES DE L’AGENCE DE L’EAU EN FAVEUR DES ZONES HUMIDES</b> .....	<b>110</b>
	<b>BILAN DES ANALYSES QUANTITATIVES</b> .....	<b>113</b>
	<b>QUESTIONNAIRE D’ENQUETE ADRESSE AUX BENEFICIAIRES DES AIDES DE L’AGENCE ET PRINCIPAUX RESULTATS</b> .....	<b>119</b>
	<b>SYNTHESE DES ENTRETIENS</b> .....	<b>132</b>
	<b>SYNTHESE TRANSVERSALE DES ETUDES DE CAS</b> .....	<b>145</b>
	<b>ETUDES DE CAS BASSES VALLEES ANGEVINES</b> .....	<b>162</b>
	<b>ETUDES DE CAS GARTEMPE</b> .....	<b>175</b>
	<b>ETUDES DE CAS LAC D’AYDAT</b> .....	<b>184</b>
	<b>ETUDES DE CAS DU MARAIS POITEVIN</b> .....	<b>197</b>
	<b>ETUDES DE CAS DES HAUTES CHAUMES DU FOREZ</b> .....	<b>209</b>
	<b>ETUDES DE CAS DELEGATION CENTRE-LOIRE</b> .....	<b>221</b>
	<b>ETUDES DE CAS OUEST ATLANTIQUE</b> .....	<b>234</b>
	<b>ETUDE DE CAS CONNAISSANCE</b> .....	<b>245</b>
	<b>ETUDE DE CAS BENCHMARK</b> .....	<b>256</b>
	<b>DESCRIPTION DETAILLEE DES SCENARIOS CONTRASTES INITIAUX</b> .....	<b>268</b>
	<b>TABLE DES ILLUSTRATIONS</b> .....	<b>275</b>
	<b>SIGLES</b> .....	<b>278</b>
	<b>BIBLIOGRAPHIE</b> .....	<b>280</b>

# 1. Contexte et organisation de la mission

## 1.1 Contexte de la mission

### 1.1.1 Les enjeux de la préservation des zones humides pour le bassin Loire-Bretagne

#### Les zones humides : des espaces essentiels en péril

Définies par le Code de l'environnement comme « terrains, exploités ou non, habituellement inondés ou gorgés d'eau douce, salée ou saumâtre de façon permanente ou temporaire ; [où] la végétation, quand elle existe, y est dominée par des plantes hygrophiles pendant au moins une partie de l'année », les zones humides connaissent de fortes pressions.

A l'échelle du bassin de la Loire, les zones humides couvrent près de 670 000 hectares soit 4,3 % du territoire selon l'état des lieux réalisé en 2013. Un grand nombre d'entre elles ont été répertoriées dans le cadre des ZNIEFF<sup>1</sup> ou ont été désignées dans le cadre du dispositif Natura 2000, et 4 ont même été classées au nom de la Convention Ramsar comme site d'intérêt international : la Brenne, la Grande Brière, le lac de Grand Lieu et les Basses vallées angevines.

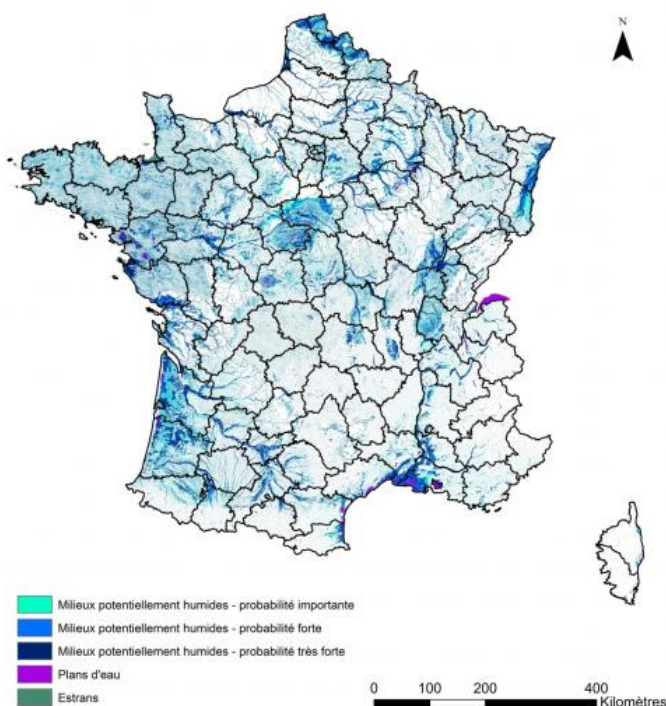


Figure 1 : répartition des zones humides selon leur typologie fonctionnelle

Les études réalisées au niveau national font état sur le dernier siècle d'une régression importante de leur surface. Ce sont ainsi **70% d'entre elles qui ont disparu depuis 1900**, et pour celles qui ont subsisté, une dégradation de leur qualité a souvent pu être constatée.

Pourtant, les enjeux que constituent ces zones sont aujourd'hui largement établis. De nombreuses recherches ont mis en évidence leurs multiples rôles à la fois pour la biodiversité et la préservation de la ressource en eau.

#### De nombreuses fonctionnalités assurées par les zones humides

De nombreux travaux sont menés actuellement pour qualifier et quantifier les fonctionnalités des zones humides. Cette caractérisation des fonctionnalités des zones humides représente un enjeu important dans le cadre de la mise en œuvre de la doctrine nationale ERC (Eviter/Réduire/Compenser) : pour définir les mesures de compensation, il est nécessaire de connaître au préalable les fonctions écologiques des zones humides concernées. Dans ce but, le Muséum national d'histoire naturelle élabore actuellement une méthode pragmatique, rapide et commune.

Bien que toutes les zones humides ne disposent pas de la même fonction, deux grands types de fonctionnalités assurées par les zones humides sont identifiés :

<sup>1</sup> Zones Naturelles d'Intérêt Ecologique Faunistique et Floristique

### *Les fonctionnalités biologiques*

Les milieux humides abritent un très grand nombre d'espèces animales et végétales. Ne couvrant que 6,4 % de la surface des continents, les milieux humides hébergent 12 à 15 % du nombre d'espèces animales de la planète, dont (hors océans), 35 à 40 % des vertébrés, 40 % des poissons, 100 % des amphibiens et 25 % des mollusques. Ainsi, en France, 30% des espèces végétales remarquables et menacées vivent dans les milieux humides, environ 50% des espèces d'oiseaux dépendent de ces zones.

Il existe un très grand nombre de types de milieux humides, qui possèdent tous leurs cortèges d'espèces. L'exemple de la Loire montre que chaque zone humide est en fait une mosaïque constituée de communautés vivantes variées et contrastées.

### *Les fonctionnalités sur l'eau*

Plusieurs types de fonctionnalités sur l'eau sont identifiés :

- Les fonctionnalités hydrauliques de régulation des crues : les milieux humides sont des « éponges naturelles » qui reçoivent de l'eau, la stockent et la restituent.
- Les fonctionnalités hydrologiques de régulation inter saisonnière des débits : certaines zones humides peuvent jouer un rôle naturel de soutien des débits d'étiage lorsqu'elles stockent de l'eau en période pluvieuse et la restituent lentement au cours d'eau.
- La maîtrise du ruissellement rétention des matières en suspension : les matières en suspension, mobilisées par l'érosion, sont transportées par les eaux de ruissellement et les cours d'eau lors des épisodes pluvieux ou des crues. Lors de la traversée d'une zone humide, la sédimentation provoque la rétention d'une partie des matières en suspension.
- Les fonctionnalités épuratrices : les zones humides sont des « filtres naturels » qui reçoivent des matières minérales et organiques, les emmagasinent, les transforment et/ou les retournent à l'environnement.

## Typologie des zones humides

Il existe un grand nombre de types de milieux humides, et chaque site humide peut être divisé en nombreuses unités écologiques. De très nombreuses classifications des milieux, de portée nationale, européenne ou mondiale ont été construites.

Dans le cadre des Sdage, une typologie de zones humides a été proposée en 1996 pour la mise en œuvre de la Loi sur l'eau de 1992. Les types intègrent le contexte géographique, hydraulique et écologique, ainsi que le rôle de l'homme (zones humides artificielles). Certains sites vastes et hétérogènes peuvent couvrir plusieurs types de zones humides « Sdage ».

### Nomenclature de la typologie Sdage<sup>2</sup>

- 1 - Grands estuaires
- 2 - Baies et estuaires moyens et plats
- 3 - Marais et lagunes côtiers
- 4 - Marais saumâtres aménagés
- 5 - 6 - Bordures et cours d'eau et plaines alluviales (Zones humides liées aux cours d'eau)
- 7 - Zones humides de bas-fond en tête de bassin
- 8 - Régions d'étangs
- 9 - Bordures de plans d'eau
- 10 - Marais et landes humides de plaines et plateaux
- 11 - Zones humides ponctuelles
- 12 - Marais aménagés dans un but agricole
- 13 - Zones humides artificielles

A cette nomenclature peut s'ajouter une typologie complémentaire reposant sur la fonctionnalité.

En France, les travaux menés dans le cadre du programme national de recherche sur les zones humides, concluent que « la définition de limites absolues relevait de l'impossible » (BARNAUD G., 2000) et proposent pour une même zone humide trois types de délimitation : la zone humide effective, la zone humide efficace et la zone humide potentielle.

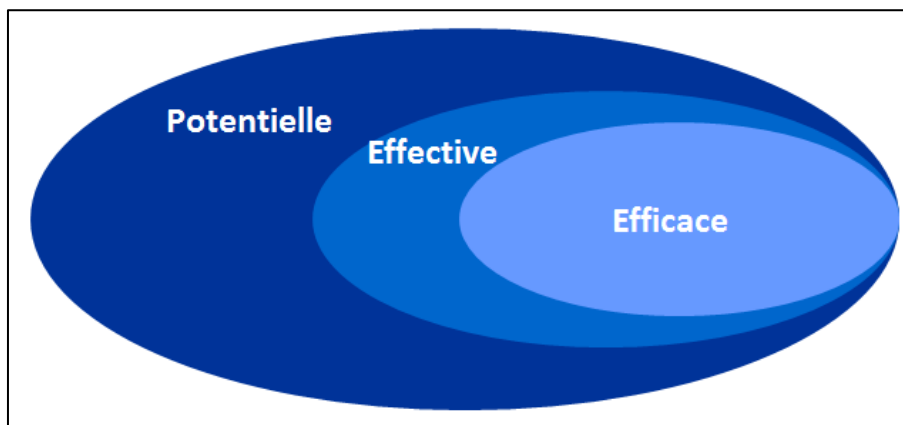
Chacun de ces types de zone humide possède sa propre définition :

- La zone humide **effective**, qui est celle observée réellement sur le terrain et délimitée à partir des critères hydrologie, végétation et sol. Elle est également définie comme une « zone dans laquelle la saturation en eau atteint 100% en période hivernale »; cette dernière définition est restrictive par rapport aux critères de définition déjà évoqués.
- La zone humide **efficace**, qui est celle définie par rapport à des fonctions (stockage d'eau, épuration, biodiversité, paysage) et des objectifs à atteindre (risques d'inondations, qualité de l'eau, conservation de la diversité biologique...). Il s'agit d'une « surface jouant un rôle significatif pour une fonction donnée ». La zone humide efficace est celle dont la fonctionnalité est non nulle.

---

<sup>2</sup> Cette typologie offre un cadre général intéressant à l'échelle de vastes territoires. Pour des inventaires et études à des échelles plus fines (par exemple pour les Sage), d'autres typologies plus détaillées telles que Corine-Biotopes doivent être privilégiées.

- La zone humide **potentielle**, qui correspond à l'enveloppe des milieux qui seraient humides s'il n'y avait pas eu de perturbations liées aux activités humaines. Il s'agit d'une « surface susceptible d'héberger une zone saturée en eau pendant une période suffisamment longue pour qu'elle lui confère des propriétés d'hydromorphie ». Les zones humides potentielles sont délimitées grâce aux expertises de terrain ; elles sont localisées au droit des secteurs remblayés, des terrains remaniés, etc.



**Figure 2 : typologie des zones humides**

Cette typologie amène deux remarques importantes :

- Seules les zones humides effectives et efficaces sont des zones humides au sens de la loi (présentant des caractères floristiques et/ou pédologiques conforme à l'arrêté ministériel du 24 juin 2008, modifié par l'arrêté ministériel du 1er octobre 2009). La grande majorité des inventaires, orientés vers la cartographie des zones humides « réglementaires » ne prennent pas en compte les zones humides potentielles.
- Il existe une confusion entre la notion de zone humide potentielle et celle de zone humide probable. De nombreuses démarches de pré-inventaires peuvent amener à une cartographie intitulée « zones humides potentielles » alors qu'elle caractérise plutôt une probabilité de présence de zones humides.

Les entretiens de cadrage ont permis d'apporter un autre élément de distinction sur les zones humides permettant de les différencier en deux principaux ensembles :

- Les grandes zones humides emblématiques (Sologne, Brenne, Marais poitevin et autres grands marais atlantiques)
- Les zones humides dispersées : le plus souvent assimilées à une faible surface (mares, bordures de rivières, tourbières...)

### **1.1.2 État des lieux des pressions sur le bassin**

#### **Le développement de l'urbanisation et des infrastructures**

Le développement urbain et des infrastructures associées consomment des surfaces importantes en France. Les altérations sont directes (destruction, remblaiement...) ou indirectes (cloisonnement, modification de conditions d'alimentation...). Ces sources de dégradation sont néanmoins limitées par l'évolution de la réglementation nationale ou locale (Sdage, Sage...). D'autres évolutions réglementaires (Grenelle, loi ALUR<sup>3</sup>, loi d'orientation agricole) tendent également à limiter les consommations d'espaces (et de zones humides en particulier).

#### **Les évolutions des systèmes agricoles**

---

<sup>3</sup> loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové promulguée en mars 2014



Ces évolutions ont des conséquences majeures sur les zones humides car elles concernent une étendue géographique importante. Les conséquences sont variées :

- une phase historique d' « aménagement rural » ou d' « assainissement agricole » a fortement impacté les zones humides dans les années 60 à 80, se traduisant par des programmes massifs de recalibrage des cours d'eau et de drainage des zones humides. Bien qu'encore possibles localement (notamment sur de petites zones humides), ces aménagements sont désormais limités à la fois par un encadrement réglementaire mais aussi par leur faible rentabilité. Dans la majorité des cas, ces aménagements ont fortement contribué à la destruction de zones humides.

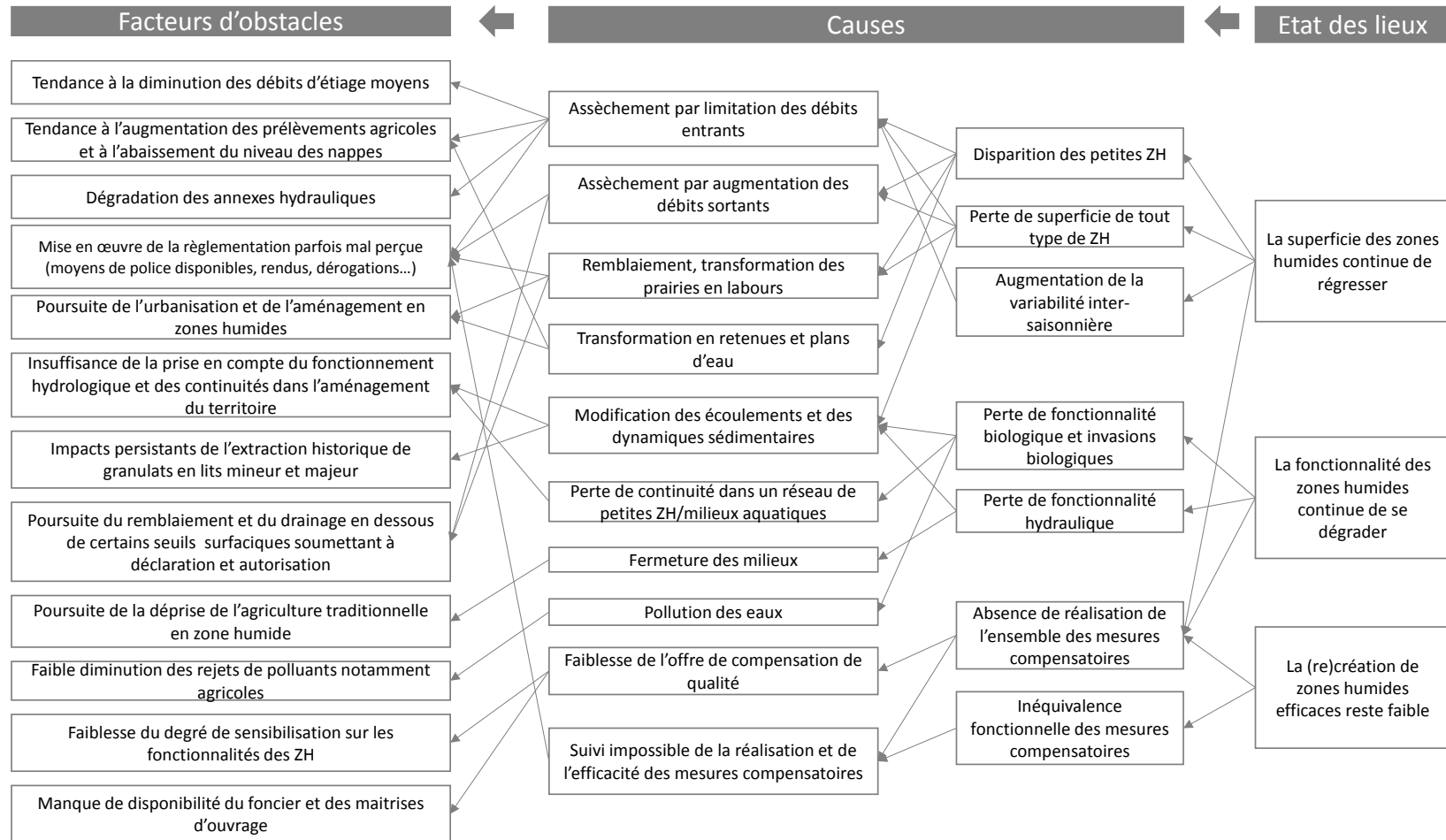
- une évolution continue des systèmes agricoles liée à la faible rentabilité des systèmes d'élevage qui a amené (et amènent toujours) soit à la mise en culture de prairies humides soit à la déprise agricole sur les parcelles humides se traduisant par la suite vers une fermeture de ces zones. Cette évolution, qui reste très marquée, aboutit plus souvent dorénavant à une réduction des fonctionnalités (passage de zone humide efficace à effective) qu'à une disparition (passage de zone humide effective à zone humide potentielle). Dans un contexte macro-économique qui reste très défavorable aux systèmes d'élevage, ces évolutions restent très marquées notamment en périphérie des zones de grandes cultures.

- l'aménagement des cours d'eau, que ce soit dans une logique historique hydraulique, ou en lien avec le développement de certains usages ou les extractions de matériaux alluvionnaires en lit majeur (voire mineur historiquement, cas de la Loire). Ce type d'aménagement est dorénavant nettement mieux encadré et par ailleurs en opposition aux objectifs écologiques fixés par le Sdage dont l'atteinte passe par l'amélioration de la qualité hydromorphologique des cours d'eau.

### **Des pressions liées à des espèces envahissantes**

Parmi les nombreuses plantes exotiques régulièrement introduites en France, certaines espèces trouvent des conditions propices à leur développement sur le bassin Loire-Bretagne. Leur présence est actuellement favorisée par une circulation commerciale à l'échelle mondiale. Les activités liées aux cours d'eau et les travaux sur les milieux aquatiques peuvent aussi contribuer à l'amplification de la colonisation. Ces proliférations de plantes sont sources de divers problèmes : perte de biodiversité, altération du fonctionnement des écosystèmes aquatiques et des usages. A titre d'exemple, plusieurs espèces envahissantes sont identifiées sur le bassin Loire-Bretagne telles que les Jussies, le myriophylle du Brésil ou l'Elodée dense.

**Figure 3 : les principaux facteurs d'obstacles auxquels sont confrontées les interventions de l'agence**



### 1.1.3 Historique de l'engagement en faveur des zones humides

#### Une dynamique générale en faveur de la protection des zones humides qui s'est développée progressivement

Les recherches révélant les multiples fonctions de ces zones humides ont progressivement conduit à une meilleure prise en compte de ces dernières, traduite par le développement d'une dynamique en faveur de la protection des milieux aquatiques tant à l'échelle internationale qu'européenne ou nationale. Le schéma suivant présente ces différentes initiatives, parmi lesquelles peut être relevée en particulier la directive cadre sur l'eau de 2000, qui, fixant des objectifs d'atteinte de « bon état » des eaux en 2015, a eu un impact ces dernières années sur les actions conduites sur les milieux humides, à côté du Sdage et du plan national zones humides.

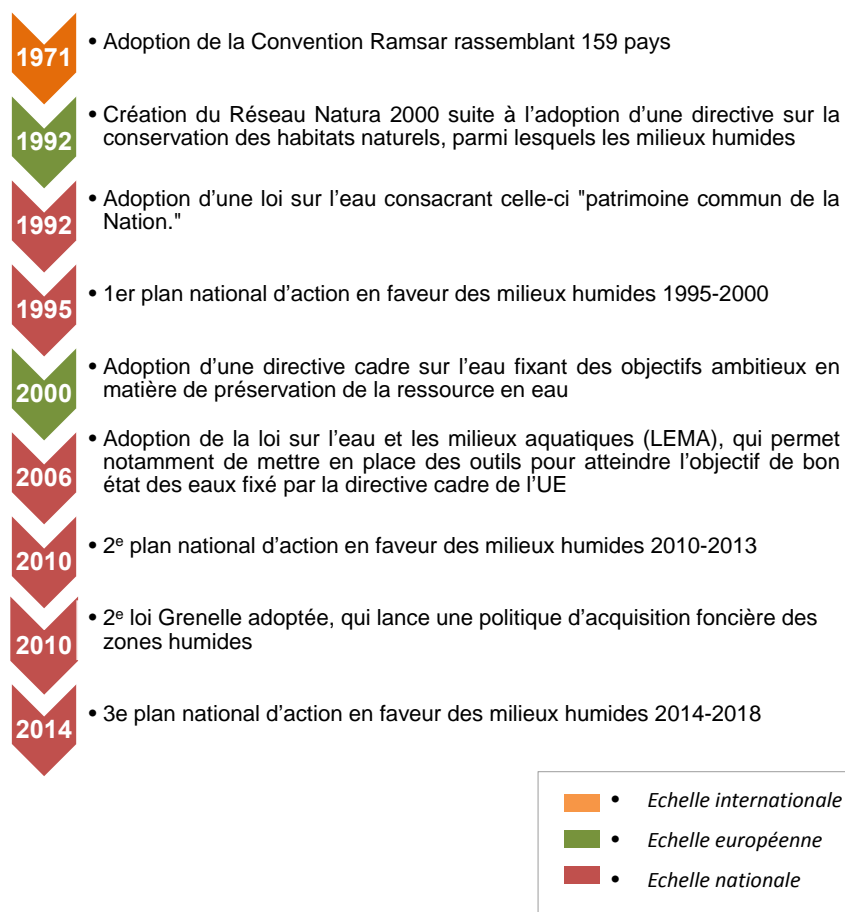


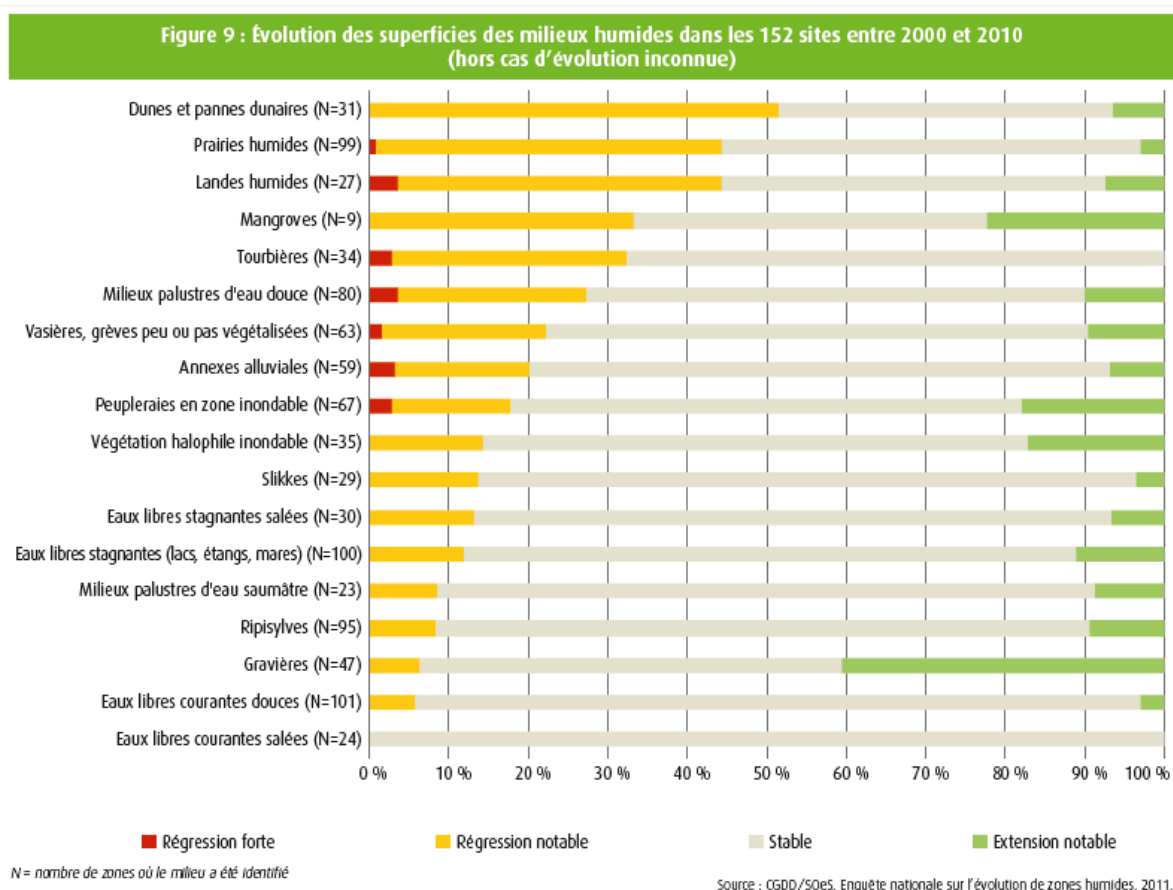
Figure 4 : initiatives et cadres en faveur des zones humides

En conséquence, un ralentissement de la tendance de régression des zones humides s'observe désormais. Par ailleurs, une amélioration des fonctionnalités liée à des opérations de restauration serait observée sur 11% des surfaces françaises de zones humides sur la période 2000-2010<sup>4</sup>. Le renforcement des mesures de protection et de gestion de ces espaces semble donc en partie porter ses fruits.

Mais cette amélioration ne signifie pas que les efforts ont été suffisants et que les objectifs sont atteints, puisque la destruction de zones humides perdure également : sur cette même période la dégradation est estimée à 48% en France (chiffre prenant en compte à la fois l'évolution des

<sup>4</sup> Résultats de l'enquête nationale à dire d'experts sur les zones humides - État en 2010 et évolution entre 2000 et 2010 – Commissariat général au développement durable

surfaces et l'état de conservation). Le tableau ci-dessous rend ainsi compte de cette évolution sur la période 2000-2010.



**Figure 5 : évolution des superficies des milieux humides dans les 152 sites entre 2000 et 2010**

En conséquence, l'engagement pour préserver, protéger et restaurer ces milieux reste un enjeu prégnant aujourd'hui, justifiant un maintien des efforts engagés sur le sujet.

Au niveau national, trois plans d'actions nationaux en faveur des zones humides se sont succédés. Le dernier en date (2010-2013) listait trois objectifs majeurs :

- poursuivre une action spécifique sur ces milieux, concernés par de nombreuses politiques (eau, biodiversité mais aussi urbanisme, risques naturels et paysages),
- disposer rapidement d'une vision globale de leur situation,
- mettre au point une véritable stratégie de préservation et de reconquête, que ce soit en métropole ou dans les outremer, et qui associe l'ensemble des acteurs mobilisés.

Comportant 29 actions, il a fait l'objet d'une évaluation par le CGEDD en 2013. Cette dernière faisait état d'une forte mobilisation des acteurs pour la mise en œuvre du plan, et de points forts dans le déploiement de certaines actions (pôles relais, sensibilisation et capitalisation notamment). Il concluait en revanche que « rien ne permet de dire que le déclin des zones humides ait été freiné de manière significative par le plan » et « qu'il y a lieu de penser que la situation est encore plus défavorable pour la plupart des zones humides ordinaires. »

Elle mentionnait par exemple, « qu'une part significative (près de la moitié) des projets d'infrastructures dont l'étude d'impact environnemental a fait l'objet (depuis 2009) d'un examen par l'Autorité environnementale, empiète sur une zone humide. »

L'existence d'un plan national permet néanmoins une légitimation de l'objectif de préservation des zones humides et facilite la mobilisation autour de cette ambition.

## Une place croissante accordée aux zones humides dans les interventions de l'agence

L'agence de l'eau Loire-Bretagne n'est pas en reste et participe à cette dynamique, au même titre que l'ensemble des agences de l'eau françaises, qui ont pour mission de protéger les ressources en eau et milieux aquatiques. Elles disposent à ce titre des instruments économiques que sont les redevances et les aides pour protéger et restaurer les zones humides.

La prise de conscience de l'opportunité d'une intervention de préservation des zones humides est relativement ancienne, mais a mis du temps à trouver une traduction concrète dans les programmes de l'agence. Plus globalement, le rapport du préfet Bernard, en 1994, a fait date et a permis de passer progressivement d'un discours des politiques publiques en général inexistant voire négatif sur les zones humides (environnement malsain, présence de moustiques ...) à un discours plus mobilisateur et volontariste.

La directive « habitat » de 1992 peut être considérée comme le moteur initial de la mobilisation de l'agence. En parallèle, le Plan Loire Grandeur Nature a été précurseur de par sa nature transversale, face à la complexité d'aborder les zones humides, au croisement d'enjeux multiples (eau, territoire, milieux, économie...).

De manière concomitante, l'affirmation progressive de l'objectif de bon état des eaux depuis la Loi sur l'Eau de 1992 a facilité l'appropriation par les acteurs de l'eau des zones humides, perçues à travers l'angle de leur fonctionnalité eau dans une logique intégrée prenant de mieux en mieux en compte le grand cycle de l'eau et les milieux aquatiques. Le monde de l'eau a ainsi pris progressivement le complément, voire dans certains cas le relais des acteurs de la biodiversité qui étaient alors les seuls à porter cet enjeu (associations, conservatoires etc...).

Enfin, la genèse des interventions de l'agence concernant les zones humides s'est également appuyée sur un certain nombre d'héritages et de démarches volontaristes, menées au début des années 2000 (certains maîtres d'ouvrages pionniers comme Brest Métropole, ou des expériences comme celles du marais de Kervigen dans la baie de Douarnenez).

L'intervention de l'agence de l'eau s'est ainsi construite de manière graduelle, dans une logique historique ou par opportunité (le sujet zones humides venant s'adjoindre progressivement aux actions déjà existantes).

Les **7<sup>e</sup> et 8<sup>e</sup> programmes** de l'agence portant successivement sur les périodes 1997-2002 puis 2002-2007 ont initié cette dynamique en instituant les contrats de restauration et d'entretien (CRE) dédiés à la gestion des milieux aquatiques. Ces premiers contrats, permettant d'inclure des actions concernant les zones humides, ont été précurseurs au sein de l'agence, avant que ne soient développés à l'occasion de l'adoption du 9<sup>e</sup> programme les contrats territoriaux.

Le deuxième grand moment de la politique zones humides de l'agence est contemporain de l'affirmation d'une politique territoriale comme pilier des interventions.

Le **9<sup>e</sup> programme** (2007-2012) et surtout le Sdage 2009-2015 constituent un tournant sur la problématique des zones humides : non seulement, parce qu'à une obligation de moyens est venue s'ajouter une obligation de résultats, mais aussi et surtout parce qu'il fut le premier à accorder une telle place au sujet des zones humides, avec un budget quasiment multiplié par 3 en comparaison avec le programme précédent. Ce sont ainsi au cours de ce programme 6 600 opérations qui furent aidées, totalisant 257 M€ de travaux et 112 M€ d'aides pour entretenir et réhabiliter les milieux aquatiques. L'amplification des actions de préservation, restauration et gestion des zones humides a plus spécifiquement marqué la seconde moitié du programme, avec une révision opérée en 2010 pour mieux répondre aux objectifs du Grenelle. C'est à cette occasion que les enjeux de continuité écologique et de maîtrise foncière des zones humides ont été inscrits comme priorité de l'agence. Une stratégie d'acquisition foncière a alors été adoptée, conformément à l'objectif d'acquisition de 20 000 ha de zones humides fin 2012 fixé par le Ministère de l'Écologie.

La multiplication des Sage a doté dans le même temps les territoires de nouveaux outils de protection, basés sur le tandem inventaire/mesures de protection pour contrer l'urbanisation et la destruction des zones humides ordinaires. L'affirmation de cette politique territoriale a également facilité l'implication et la mobilisation des collectivités, acculturées progressivement à l'enjeu et à ses intérêts.

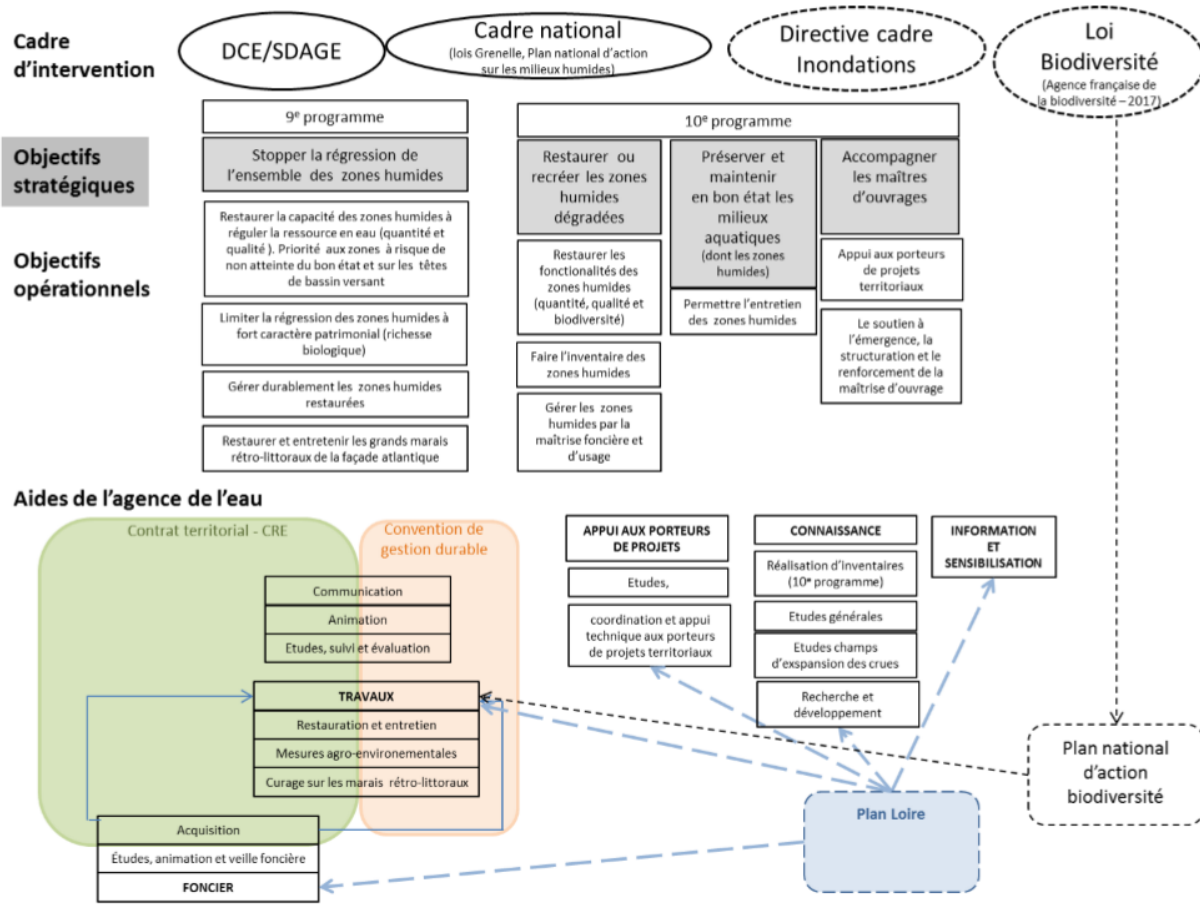
Dans la continuité de ce 9<sup>e</sup> programme, **le 10<sup>e</sup> programme** (2013-2018) de l'agence de l'eau Loire-Bretagne amplifie encore l'effort consenti sur la problématique zones humides. Au cœur de celui-ci, 4 enjeux prioritaires sont identifiés, dont celui des milieux aquatiques. 279 millions d'euros y sont ainsi consacrés (soit 10% du budget), de façon à poursuivre et renforcer les interventions menées. La légitimité d'intervention de l'agence sur un enjeu à la charnière entre eau et biodiversité s'est accrue, et le plan Algues Vertes reconnaît par exemple le rôle de l'agence pour la préservation de la biodiversité des zones humides. De la même manière, l'objectif d'acquisition d'un peu plus de 2 000 ha de zones humides, quelques soient leur fonctionnalité, voulu par l'Etat, s'écarte au moins partiellement du seul objectif de bon état des eaux pour investir une ambition plus centrée sur la préservation de la biodiversité.

Au final c'est donc bien une intensification de la capacité et de la légitimité d'action sur un sujet initialement relativement périphérique pour l'agence qui s'est opérée sur le bassin. Toutefois, en dépit de cette implication croissante de l'agence sur la problématique des zones humides et malgré les efforts investis pour aider au financement d'actions en leur faveur, les menaces sur celles-ci persistent.

### **Quelle politique de l'agence de l'eau en faveur des zones humides ?**

Le 10<sup>e</sup> programme de l'agence énonce plusieurs orientations stratégiques sur les zones humides : « Restaurer ou recréer des zones humides dégradées » ; « Préserver et maintenir le bon état des milieux aquatiques » ; « Accompagner les maîtres d'ouvrage ». Toutefois, les deux dernières ne sont pas spécifiques aux zones humides.

## Diagramme des objectifs et des aides de l'agence de l'eau Loire-Bretagne



**Figure 6 : diagramme des objectifs et des aides de l'agence de l'eau Loire-Bretagne construit par le comité de pilotage de l'évaluation**

Les entretiens de cadrage ont permis de mettre en évidence une interrogation de la part des interlocuteurs entendus sur la construction d'un positionnement stratégique de l'agence. En effet, s'il existe bien des objectifs nationaux qui se déclinent dans les contrats d'objectifs État/agence, ainsi que dans le Sdage, le sentiment qui prévaut est celui d'une posture plus réactive d'accompagnement et de réponse « au coup par coup » que d'une véritable stratégie à part entière. Le fait que les zones humides ne s'inscrivent pas directement dans le cadre d'une politique DCE (une zone humide n'est pas une masse d'eau) pose en effet une difficulté initiale de positionnement, et peut même conduire à s'interroger sur l'opportunité et la légitimité pour l'agence à disposer d'une doctrine spécifique sur les zones humides, dont les indicateurs de réussite ne seraient plus fonction de l'état de masses d'eau mais de critères de fonctionnalité écologique.

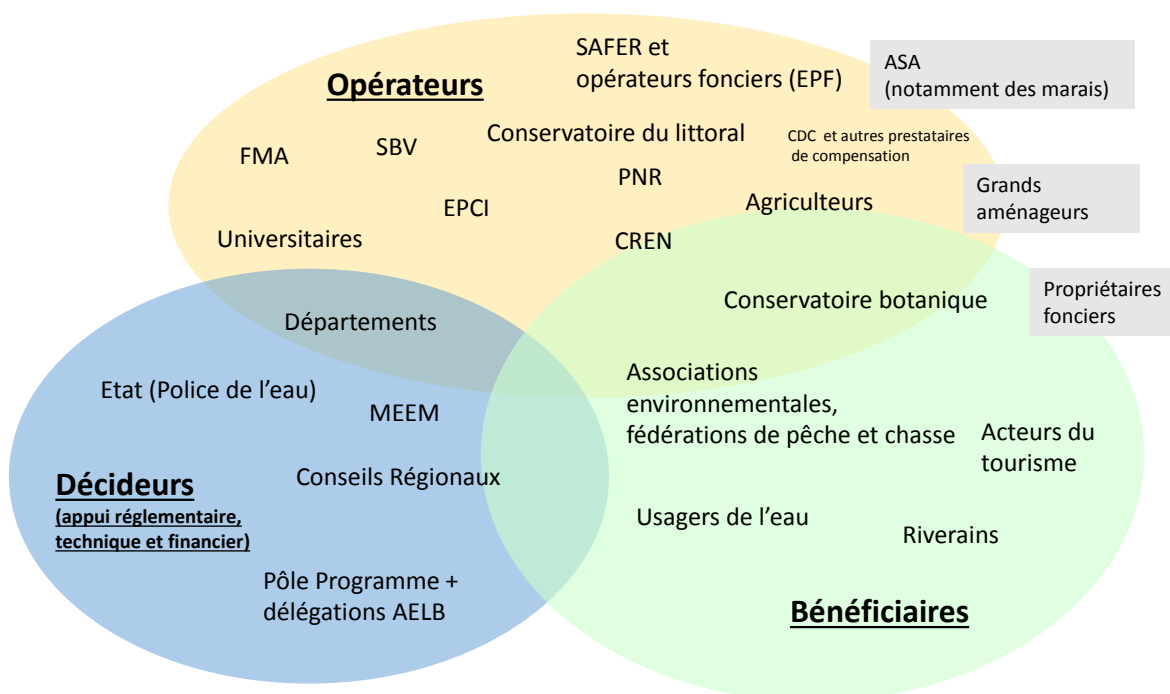
## 1.1.4 Un jeu d'acteurs complexe et des modalités d'intervention multiples

### Un jeu d'acteurs complexe autour d'un sujet jugé sensible

Une des caractéristiques des interventions de l'agence concernant les zones humides réside dans le caractère extrêmement multiple et hétérogène du jeu d'acteurs dans lequel celles-ci se déploient.

Dans chacune des trois catégories d'acteurs représentées ci-dessous pour en faciliter la lecture, cette diversité se traduit au niveau :

- de l'échelon d'intervention, allant du niveau national au niveau individuel du propriétaire foncier ou de l'exploitant agricole,
- du type d'acteurs,
- des catégories d'usagers, recouvrant la totalité des fonctionnalités liées à l'eau



5

Figure 7. Représentation du jeu d'acteurs sur les zones humides sur le bassin Loire-Bretagne

<sup>5</sup> ASA : Association syndicale autorisée  
 CRÉN : Conservatoire régional d'espaces naturels  
 SBV : Syndicat mixte de bassin versant  
 FMA : Forum des marais atlantiques  
 CDC : Caisses des dépôts et consignations  
 MEEM : Ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer  
 EPCI : Établissement public de coopération intercommunale  
 PNR : Parc naturel régional

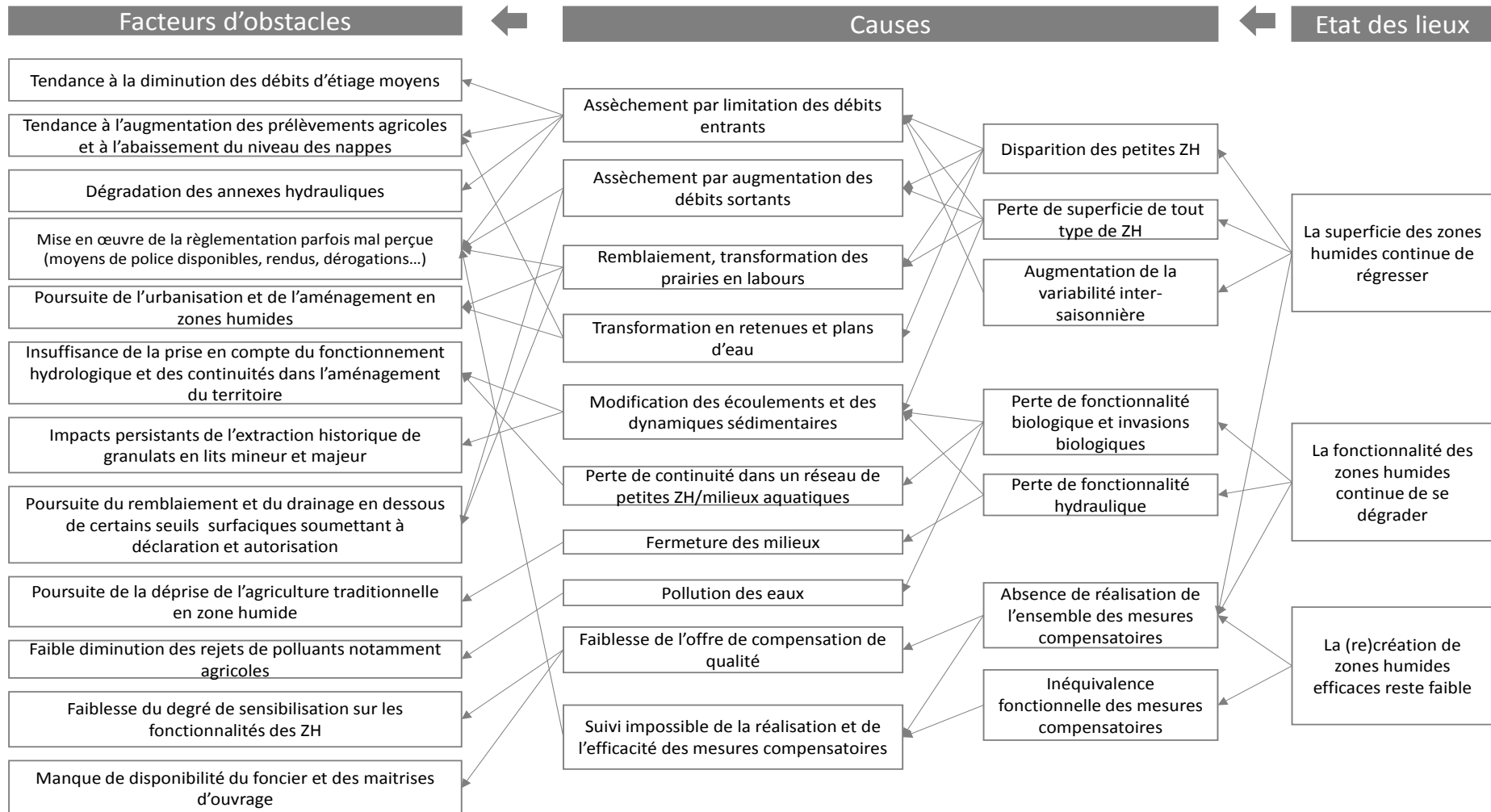


L'autre caractéristique importante de ce jeu d'acteurs réside dans le partage relativement important des leviers d'action disponibles, aucun type de parties prenantes ne pouvant prétendre à jouer un rôle d'ensemblier ou de chef de file concernant les zones humides. Les entretiens de cadrage font en effet état de la difficulté à construire des interventions cohérentes entre acteurs publics, dans un contexte de réforme territoriale qui complexifie actuellement la lisibilité du rôle de chacun. Les Départements apparaissent le plus souvent en recul sur ces questions, bien que la situation soit très hétérogène selon les cas. A l'inverse, les Régions semblent prendre un rôle croissant. La position de l'État est parfois perçue comme peu lisible, car la recherche d'une conciliation entre le développement des territoires et la protection des zones humides le conduit à adopter une posture d'arbitrage qui complexifie l'atteinte des objectifs. En particulier, l'application de la réglementation, premier levier d'action, reste tributaire de moyens humains consacrés à la police de l'eau parfois jugés insuffisants.

Face aux difficultés de mise en cohérence de l'action publique, les représentants des différents intérêts économiques territoriaux cherchent à peser d'autant plus dans la décision qu'ils craignent un renforcement de la législation qui conduirait à une « sanctuarisation » des zones humides. Cette posture est accentuée depuis quelques années par la mise en œuvre des compensations de la doctrine ERC. Cette dernière peut en effet laisser penser que l'étalement urbain et l'artificialisation des sols, première cause de perte de terres agricoles, va de plus conduire à un transfert de la problématique zones humides de l'urbain vers le rural (destruction en périphérie de la ville et compensation par l'achat de terres agricoles).

Le schéma ci-dessous représente de manière synthétique les principaux facteurs d'obstacles auxquels sont confrontées les interventions de l'agence : ce schéma se lit de la droite vers la gauche en partant de l'état des lieux vers l'identification des causes et enfin l'identification des obstacles auxquels sont confrontés les interventions de l'agence.

Figure 8 : les principaux facteurs d'obstacles auxquels sont confrontées les interventions de l'agence de l'eau



## **Dans le cadre du 10<sup>e</sup> programme, deux outils contractuels majeurs pour intervenir sur les zones humides**

Le soutien de l'agence s'opère dans un cadre instrumental contractuel qui est essentiellement formé par deux dispositifs : le contrat territorial et la convention de gestion durable.

Ces deux outils, cadres des interventions sur les zones humides, sont les héritiers d'un ensemble d'instruments de contractualisation qui ont émergé dans les années 1990 et ont fait l'objet d'une rationalisation au 8<sup>e</sup> puis au 9<sup>e</sup> programme<sup>6</sup>. Au début des années 2000 ont ainsi été mis en place les contrats de bassin versant (CBV, centrés sur la lutte contre les pollutions diffuses) et les contrats de restauration entretien (CRE, davantage tournés vers les actions rivières). L'action de l'agence sur les zones humides s'inscrivait essentiellement dans le cadre des CRE.

Le 9<sup>e</sup> programme a instauré le contrat territorial comme cadre unifié des démarches coordonnées et planifiées à l'échelle d'un territoire de projet. Pour autant les CRE ne sont pas disparus immédiatement : pendant la première moitié du 9<sup>e</sup> programme, l'essentiel de l'intervention de l'agence dans ce domaine continue d'être mis en œuvre à travers les CRE. Ce n'est qu'avec la révision du 9<sup>e</sup> programme que les contrats territoriaux (CT) deviennent l'outil unique de contractualisation, à travers lequel peuvent être incluses des interventions de préservation et de restauration des zones humides.

Une logique d'adaptation est instaurée au 10<sup>e</sup> programme, avec la mise en place de la convention de gestion durable, cadre nouveau par lequel l'agence contractualise avec ses bénéficiaires gestionnaires de zones humides acquises dans le cadre des objectifs fonciers dévolus par le Grenelle de l'Environnement.

Le positionnement de l'agence concernant les interventions ciblant les zones humides semble donc osciller entre une option d'intégration dans le cadre « de droit commun » du contrat et l'option de les traiter, au moins partiellement, dans un cadre plus restreint et plus spécifique (convention de gestion dans le 10<sup>e</sup> programme).

Le schéma ci-dessous résume les principales caractéristiques de ces deux outils :

---

<sup>6</sup> Cf. l'évaluation en 2015 du Contrat Territorial, partie 2 « Le contrat territorial : histoire et positionnement au sein de la politique de l'agence »

**Tableau 1 – Comparaison des cadres contractuels de l'agence concernant les zones humides**

	<b>Opération aidées</b>	<b>Modalités de l'outil</b>	<b>Acteurs concernés</b>
<b>Contrat territorial</b>	<p>Contrat multithématique :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- milieux aquatiques : cours d'eau ou zones humides</li> <li>- pollutions diffuses</li> <li>- gestion quantitative</li> </ul> <p>Aides concernant les Zones Humides :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Etudes d'élaboration du programme d'actions, études complémentaires, suivi de la qualité de l'eau et des milieux, et bilan évaluatif de fin de contrat</li> <li>• Actions d'accompagnement : animation, communication, sensibilisation</li> <li>• Travaux et opérations de restauration et d'entretien des zones humides</li> </ul>	<p>Durée maximum de 5 ans</p> <p>Deux phases :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Phase d'élaboration : état des lieux des connaissances et diagnostic du territoire - Construction du programme d'action</li> <li>• Phase de mise en œuvre</li> </ul> <p>Contenu</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Engagement de chacun des signataires et acteurs</li> <li>• Modalités d'organisation et de pilotage</li> <li>• Actions assortis de leurs objectifs et des modalités de suivi</li> <li>• Echancier de réalisation et plan de financement</li> </ul>	<p>Multi-partenarial</p> <p>Signataires :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Porteur de projet,</li> <li>• Maîtres d'ouvrage des travaux,</li> <li>• Partenaires financiers et techniques</li> </ul>
<b>Convention de gestion durable</b>	<p>Conventions centrées sur les zones humides :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Etudes d'élaboration, de suivi et de bilan</li> <li>• Accompagnement de la mise en œuvre du plan de gestion</li> <li>• Travaux et opérations de restauration et d'entretien des zones humides</li> </ul>	<p>Durée maximale de 5 ans</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Propriétaires des zones humides acquises avec les aides de l'agence</li> <li>• Titulaires d'un bail emphytéotique d'au moins 18 ans accompagnés par l'agence</li> </ul>

De manière plus générale, les entretiens de cadrage ont d'ores et déjà permis de mettre en évidence un certain nombre de points forts et de points faibles pour ces deux outils, spécifiques à l'agence, qui feront l'objet d'une investigation plus poussée durant la phase de collecte :

**Tableau 2 - Comparaison initiale des points forts et faibles des cadres contractuels de l'agence**

	Points forts	Points faibles
<b>Contrat territorial</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Un cadre d'intervention qui favorise la cohérence des actions sur un bassin hydrographique</li> <li>· Une intervention sur les zones humides pertinente en 2<sup>e</sup> génération de contrats territoriaux</li> <li>· Zones humides intégrées dans des problématiques plus larges = facilite la perception des enjeux</li> <li>· Permet d'intervenir dans la durée et de sécuriser des partenariats</li> <li>· Concentre les moyens à l'échelle d'un bassin versant et crée une dynamique</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Lourdeur (procédures administratives)</li> <li>· Découragement d'actions qui auraient pu voir le jour hors cadre contractuel</li> <li>· De plus en plus de contraintes de ressources humaines pour faire vivre les contrats chez les collectivités</li> </ul>
<b>Convention de gestion durable</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Un outil plus souple que le contrat</li> <li>· A permis d'atteindre les objectifs, en contournant la logique territoriale auxquels certains MO sont réticents</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Un outil qui n'a pas démontré son efficacité</li> <li>· Un outil spécifique aux zones humides, qui s'écarte de la priorité sur le bon état des eaux</li> <li>· Reste lourd administrativement au regard des surfaces de zones humides concernées</li> <li>· Risque de « détricotage » de la logique contrat territorial portée par l'agence. Souhait de l'agence de le contraindre aux parcelles acquises avec les moyens de l'agence. Au final, un outil peu développé : 6 CGD signées en 3 ans.</li> </ul>

Ces deux outils ne constituent toutefois pas à eux seuls le lieu unique d'intervention de l'agence concernant les zones humides.

Un certain nombre de réalisations s'effectuent en effet en dehors de ces cadres (contrat territorial et convention de gestion durable), comme le montre les tableaux ci-après :

**Tableau 3 - Relation des interventions zones humides aux cadres contractuels de l'agence**

<b>Inscription <u>obligatoire</u> dans un contrat ou une convention de gestion durable</b>	o Travaux de restauration des fonctionnalités des zones humides
	o Entretien des zones humides ;
	o Mesures agro-environnementales (dans le cadre du programme de développement rural hexagonal) ;
	o Etudes d'élaboration, de suivi et de bilan de contrat territorial
	o Animation territoriale
	o Information/sensibilisation
<b>Inscription <u>facultative</u> dans un contrat ou une convention de gestion durable</b>	o Gestion des zones humides par la maîtrise foncière et d'usage : études foncières, animation et veille foncière, acquisition de zones humides, avance remboursable aux SAFER pour l'acquisition de zones humides ;
	o Inventaires de zones humides dans le cadre de Sage ou dans le cadre de contrats territoriaux
<b>Autres actions qui <u>ne relèvent ni du contrat ni de la convention de gestion durable</u></b>	o Appui aux porteurs de projets territoriaux : l'agence finance des cellules de coordination et d'appui technique (CATER) pour faciliter l'émergence et le montage de projets sur le terrain, notamment pour la gestion des zones humides ;
	o Etudes générales de connaissances sur les zones humides ;
	o Etudes en lien avec la prévention des inondations ;
	o Actions générales d'information-sensibilisation sur les milieux aquatiques dont les zones humides ;

### **Analyse des modalités d'interventions de l'agence**

L'agence construit et fait évoluer ses programmes d'intervention pour les mettre au service de ses orientations stratégiques. Une partie de ces évolutions cible spécifiquement les zones humides, d'autres sont plus générales et concernent un spectre plus large d'interventions. L'agence adapte ainsi ses modalités d'aide aux nouveaux enjeux tout en se dotant des moyens financiers correspondants.

Pour mettre en application la stratégie établie, l'agence de l'eau propose deux types d'aides aux porteurs de projets : des aides à la réalisation de projets (restaurations, interventions sur des ouvrages...) ainsi que des aides visant l'accompagnement de ces projets, à savoir principalement de l'animation et de la communication.

Concernant la réalisation de projets, deux logiques d'actions différentes en faveur des zones humides sont proposées dans le 10<sup>e</sup> programme :

- **La restauration et récréation de zones humides dégradées :**

Dans ce cadre, l'agence propose ses aides pour la réalisation d'inventaires zones humides en vue de produire des connaissances sur l'état de celles-ci.

Elle soutient également les travaux de restauration des fonctionnalités des zones humides, et met en œuvre une stratégie de maîtrise foncière.

- **La préservation et le maintien en bon état des milieux aquatiques :**

Ce second point est quant à lui dédié au financement d'opérations de gestion des zones humides visant à conserver leur bon état, ainsi qu'à la mise en place de mesures agro-environnementales à destination des agriculteurs de façon à réduire leur dégradation.

L'examen des programmes d'intervention de l'agence révèle un certain nombre d'évolution des modalités.

La révision du 9<sup>e</sup> programme a peu modifié l'intervention de l'agence concernant les zones humides, en dehors du passage du cadre des CRE au contrat territorial. Elle traduit tout de même :

- Un souhait d'être plus incitatif sur les dispositifs d'animation concernant les zones humides en relevant le taux d'aide pour les missions d'animateur de contrats territoriaux (de 30 % à 50%) et pour l'appui aux démarches de structuration de la maîtrise d'ouvrage hors contrat (de 30 % à 50%).
- Un renforcement des dispositifs d'acquisition de zones humides, qui peut désormais au 9<sup>e</sup> programme révisé s'effectuer en dehors du cadre contractuel, alors qu'il était uniquement inclus dans un CRE au 9<sup>e</sup> programme. De plus, le taux d'aide pour l'acquisition des zones humides dans le cadre d'un contrat territorial passe de 20% à 30 %. Enfin, dans le cadre de la construction de la trame verte et bleue du Grenelle de l'environnement pour la préservation et la reconstitution de la continuité écologique des milieux, il est demandé aux agences de l'eau de favoriser l'acquisition de 20 000 ha de zones humides à l'horizon 2015 avec la possibilité d'en prendre la maîtrise d'ouvrage directe, si aucune autre solution n'est possible auprès d'un maître d'ouvrage. Les opérations prises en compte sont l'acquisition des zones humides hors contrat, avec maîtrise d'ouvrage de l'agence (financement à 100%).

Le passage au 10<sup>e</sup> programme transforme relativement peu les modalités d'intervention mais accroît sensiblement les taux d'aide de plusieurs types de réalisations. La simplification de ces taux autour de trois niveaux (35%, 50% et 70%) s'accompagne d'une hausse importante pour les actions suivantes :

- Les études préalables à l'élaboration du programme d'actions, études complémentaires et spécifiques, et bilan évaluatif de fin de contrat voient leur taux d'aide passer de 50% à 70%.
- Le taux d'aide à la restauration des zones humides passe de 30% à 50% (le taux de 50% était conditionné à l'état des masses d'eau au regard de la DCE dans le 9<sup>e</sup> programme).
- L'acquisition de zones humides est de plus en plus encouragée : le taux d'aide passe de 30% à 70% dans le cadre d'un contrat territorial. Le taux d'aide passe de 30%, ou 50% (si accord du CA) à 70% hors contrat territorial.

Le taux d'aide à l'entretien des zones humides augmente quant à lui modérément, tout en restant au taux plancher (30% à 35%), dans un cadre contractuel.

Dans l'ensemble, entre le 9<sup>e</sup> et le 10<sup>e</sup> programme, s'opèrent une simplification et un changement des facteurs de priorisation de l'intervention de l'agence sur les zones humides. :

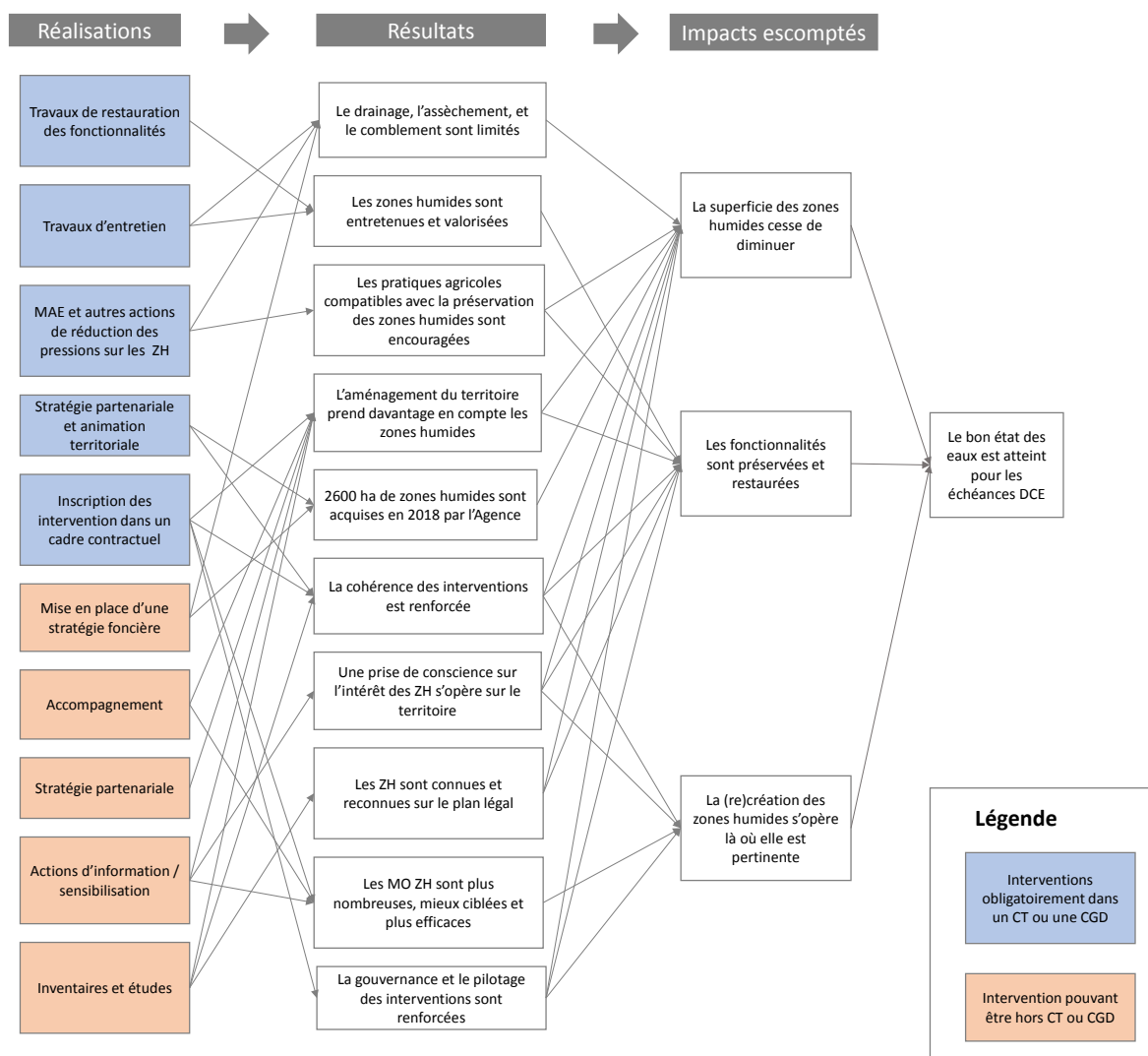
- La référence à l'état des masses d'eau comme facteur de majoration des taux d'intervention pour la restauration de zones humides disparaît lors de la révision du 9<sup>e</sup> programme (en conservant toutefois le droit de porter à 50% mais sur avis du CA). Ce changement résulte d'une démarche de simplification des aides.
- La priorisation des têtes de bassin versants dans les contrats territoriaux par un taux bonifié disparaît, avec une homogénéisation des taux à la hausse dans le 10<sup>e</sup> programme pour la restauration (40 à 50%) mais à la baisse pour l'entretien (40% à 35%).

La révision du 10<sup>e</sup> programme au premier janvier 2016 fait évoluer les trois taux d'aide : 40%, 60% et 80%.

## 1.1.5 Logiques d'action et logigramme d'enjeux

### Des interventions multiples mais peu formalisées

L'analyse documentaire et les entretiens de cadrage réalisés ont permis de retracer les logiques d'action principales de l'agence concernant les zones humides. En écho avec les remarques déjà notées sur l'insuffisance à ce jour d'une stratégie véritable, ces logiques ne font pas l'objet d'une formalisation forte dans les documents cadres (Sdage, 10<sup>e</sup> programme). Le diagramme logique d'impact escompté ne fait ainsi pas ressortir de manière manifeste de hiérarchisation ou de typologie d'interventions :



**Figure 9 : diagramme logique des impacts des interventions de l'AELB en faveur des zones humides**

À titre d'exemple, les liens croisés évoqués entre le cadre instrumental, le développement de la connaissance et la territorialisation, dont les résonances multiples ont inspiré la conception de cette évaluation, ne transparaissent pas véritablement dans les documents stratégiques existants.

Le travail de collecte et d'analyse permettra sans doute de revenir sur ce diagramme pour le préciser. En effet, dans la mesure où la question chapeau de l'évaluation est bien « Quelle est la politique d'intervention de l'agence de l'eau en faveur des zones humides ? », la formalisation d'un diagramme logique d'impact doit certes être considérée comme un préalable méthodologique, mais surtout comme une forme de conclusion de l'évaluation. La première version présentée ci-dessus doit donc être considérée comme un modèle provisoire susceptible d'être adapté tout au long de la démarche d'évaluation.



## **Des interventions qui ne peuvent à elles seules lever l'ensemble des obstacles identifiés**

La mise en regard du diagramme logique d'impacts escomptés et du schéma présentant les facteurs obstacle, présenté ci-dessous, fait ressortir à la fois :

- Des facteurs de contexte sur lequel l'agence n'a aucune prise directe : effets du changement climatique sur l'équilibre quantitatif, réforme territoriale, évolution socio-économique des territoires, problème de disponibilité du foncier, héritages des actions historiques d'extraction et de comblements etc.
- La dépendance de l'agence à l'action parallèle et convergente des autres acteurs, sans lesquels l'agence ne dispose pas de l'ensemble des leviers nécessaires : application de la réglementation et arbitrages de l'Etat, volontarisme des collectivités et des autres maitrises d'ouvrage, acquisition conjointes de foncier etc.

L'actualisation et la formalisation d'une stratégie de l'agence sur les zones humides devra donc tenir compte de ses marges de manœuvre internes relativement limitées. Les questions de cohérence devront également être au cœur du questionnement évaluatif, dans la mesure où l'atteinte des objectifs ne peut manifestement passer que par la construction d'un positionnement sinon commun, du moins compatible, entre les différentes parties prenantes.

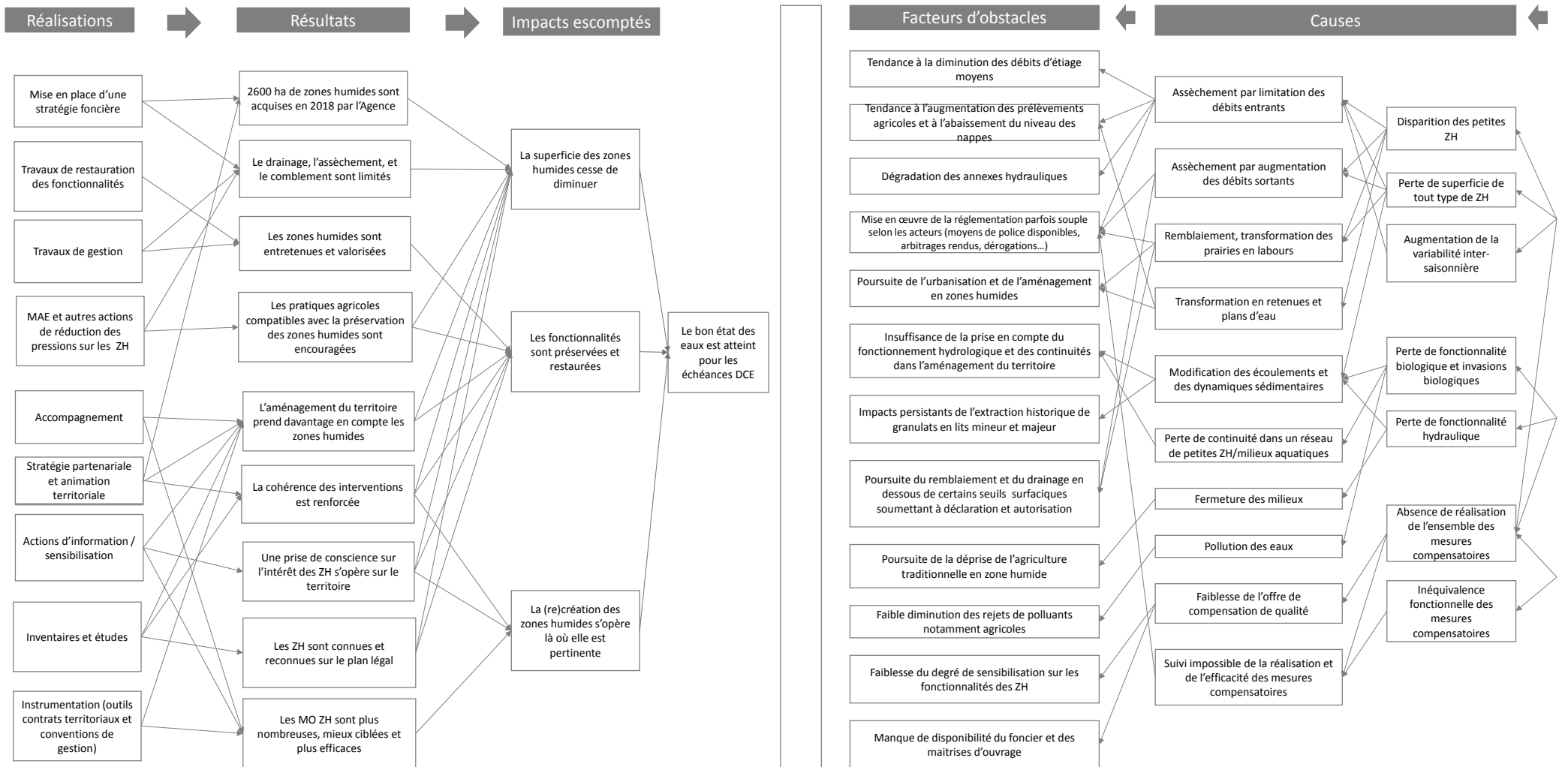


Figure 10. Mise en regard du diagramme de logique d'impacts escomptés et du schéma présentant les facteurs d'obstacles

## 1.2 Champ de la mission et méthode de travail

### 1.2.1 Lecture du questionnement initial

La phase de structuration de l'évaluation a permis d'affiner le questionnement évaluatif initialement formulé dans le cahier des charges. Celui-ci contenait 4 axes de questionnement :

- **Axe 1** – Dans quelle mesure les **outils** de l'agence de l'eau sont-ils les garants de sa politique d'intervention ?

La question de l'équivalence entre « outils » et « garantie » oriente la réflexion sur les dispositifs de type contractuels et conventionnels de manière intéressante en incitant l'évaluateur à aborder au moins trois éléments :

- la capacité de l'outil à assurer et sécuriser la théorie d'action : ce qu'on interroge, c'est essentiellement l'aptitude du cadre instrumental à garantir la pertinence (études préalables, inventaires etc.), à baliser les réalisations (programmation pluriannuelle, sécurisation des financements pour les structures etc.), à bel et bien atteindre les objectifs escomptés et à vérifier les résultats (suivi-évaluation)...
  - la capacité de l'outil à organiser, structurer et mettre en cohérence les interventions dans un cadre plus global (en interne) et dans un cadre plus large (en coordination avec les interventions des partenaires),
  - la capacité à légitimer l'intervention et ses objectifs (l'outil se porte garant des interventions de l'agence), dans la mesure où il donne une lisibilité à la stratégie recherchée et où il constitue une base de travail partagée entre l'agence et les porteurs de projets.
- **Axe 2** – Dans quelle mesure l'agence de l'eau contribue-t-elle à une **territorialisation** de l'action publique en faveur des zones humides ?

Cet axe de questionnement pousse à adopter une lecture spatiale de l'action de l'agence. Elle incite à prendre en compte la nature diversifiée des configurations territoriales dans lesquelles se déploient ses interventions. La territorialisation s'entend selon une triple grille de lecture :

- la différenciation des interventions en fonction des territoires (registre de la pertinence),
  - la capacité à organiser, structurer et répartir les interventions en fonction des échelons territoriaux (registre de la pertinence et cohérence externe),
  - l'aptitude à susciter des territoires de projet autour des zones humides, afin de susciter la mobilisation (registre de l'efficacité).
- **Axe 3** – Dans quelle mesure l'agence de l'eau contribue-t-elle à la **pérennité** des bénéfiques de l'action publique et privée en faveur des zones humides ?

Cet axe de questionnement pousse à adopter une lecture spatiale de l'action de l'agence. Elle incite à prendre en compte la nature diversifiée des configurations territoriales dans lesquelles se déploient ses interventions. La territorialisation s'entend selon une triple grille de lecture :

- la différenciation des interventions en fonction des territoires (registre de la pertinence),
- la capacité à organiser, structurer et répartir les interventions en fonction des échelons territoriaux (registre de la pertinence et cohérence externe),
- L'aptitude à susciter des territoires de projet autour des zones humides, afin de susciter la mobilisation (registre de l'efficacité).

- **Axe 4** – Dans quelle mesure les différentes formes de mobilisation des **connaissances** participent-elles à la construction d'une action publique efficace en faveur des zones humides ?

L'axe 4 permet de s'intéresser plus particulièrement à la production de connaissance, qui constitue une des approches de l'agence visant à rendre son action plus efficace. Deux grands questionnements se posent ici à l'agence :

- La connaissance produite est-elle pertinente et suffisante ? : cette question interroge la quantité et la qualité des études produites. Elle amènera à s'intéresser aux sujets investis par les recherches, à l'adéquation de ceux-ci avec les besoins exprimés par les acteurs, à la fréquence de réalisation des recherches / études / diagnostics, ou encore à l'échelle considérée pour les réaliser...
- Ces connaissances sont-elles appropriées par les acteurs de façon à améliorer les interventions ? Il s'agira dans un second temps de s'intéresser aux méthodes de diffusion de ces connaissances, au public touché par celles-ci, au degré de connaissance des acteurs sur ce qui a pu être produit, et surtout à l'appropriation qu'ils en font : ont-ils pris en considération les résultats des recherches / études diagnostics ? Ont-ils changé leurs pratiques / façons de faire en conséquence ? Lesquelles et après quel délai ? Concernant les sujets non appropriés, il sera également nécessaire de s'intéresser aux blocages de cette appropriation.

Les 4 axes de questionnement sont déclinés sur les registres de pertinence, d'efficacité et de cohérence (interne et externe). Chaque thématique abordée apparaît fortement corrélée avec les trois autres.

Les quatre concepts thématiques mis en avant dans chacun de ces axes (outils, territorialisation, connaissance et pérennité) ne sont en effet pas de simples éléments parmi d'autres de l'intervention de l'agence, sur lesquels le comité de pilotage de l'évaluation aurait souhaité faire porter une série de « zooms » évaluatifs juxtaposés.

Le choix de ces quatre axes de questionnement reflète en effet l'idée forte et implicite que ces approches complémentaires, fortement corrélées, possèdent une vocation totalisante : avec ces seules quatre « briques » doit pouvoir être reconstruit, de manière simplifiée mais fiable, l'ensemble de l'intervention de l'agence concernant les zones humides, correspondant à la question « chapeau » de l'évaluation : quelle est la politique d'intervention de l'agence de l'eau en faveur des zones humides ?

L'agence met effectivement à disposition des acteurs du bassin des soutiens (financiers ou non), dont elle régule les conditions d'accès via des « **outils** », des instruments de politique publique composés essentiellement par un corpus de règles (contractualisation, conventionnement, modalités d'aide) devant permettre d'atteindre les objectifs fixés. Une partie des normes dont sont constitués ces outils vise à « **territorialiser** » l'intervention, entendu dans sa pluralité de sens :

- *Comme mode de différenciation zonale* : les règles (conditionnalités, bonifications, dispositifs de sécurisation ...) visent à permettre une différenciation de l'intervention grâce à un découpage du bassin via une typologie de territoires à enjeux, de nature à maximiser son efficacité.
- *Comme mode de différenciation scalaire* : les règles visent à répartir les différents leviers et moyens d'intervention entre la variété des échelons d'action (du micro-local au bassin dans sa totalité) pour maximiser son efficacité.
- *Comme mode d'appropriation* : les règles concourent à construire un territoire de projets et à faire de la zone humide un enjeu pleinement territorial (et non thématique, déconnecté des autres problématiques), en lien avec l'ensemble des acteurs qui le construisent.

L'objectif de l'agence consiste à définir les meilleures règles de soutien possibles, s'appliquant à des territoires construits avec la plus grande pertinence possible, au regard de ses objectifs stratégiques (notamment l'atteinte du bon état des eaux).

Cet effort d'optimisation des outils et des territoires adéquats fait de l'intervention de l'agence une forme d' « **ingénierie de l'incitation** » en continuel perfectionnement.

Dans ce cadre, la **connaissance** a une double fonction pour l'agence.

Elle permet concrètement d'une part de parfaire les **outils**, en livrant des enseignements sur les bonnes pratiques, les résultats des actions et leur **pérennité**, les enjeux concernant les zones humides et les meilleures façons de **territorialiser**.

D'autre part, elle permet également d'essayer de pallier les carences de cette ingénierie de l'incitation. En effet, les soutiens techniques et financiers même importants, même canalisés à travers des filtres **instrumentaux** et **territoriaux** qui seraient optimaux, ne peuvent souvent suffire à produire seuls des **bénéfices pérennes**. Même si l'ingénierie est parfaite, dans la mesure où les leviers de l'agence restent incitatifs et non réglementaires, la maîtrise d'ouvrage locale pourra toujours décider de ne pas recourir aux aides, soit par méconnaissance, soit par refus de principe. Dans ces circonstances, la diffusion de la **connaissance** (et non sa capitalisation en interne) reçoit la double mission d'informer et de persuader, parallèlement et en renforcement des leviers incitatifs classiques.

Le schéma ci-dessous résume ce fonctionnement :

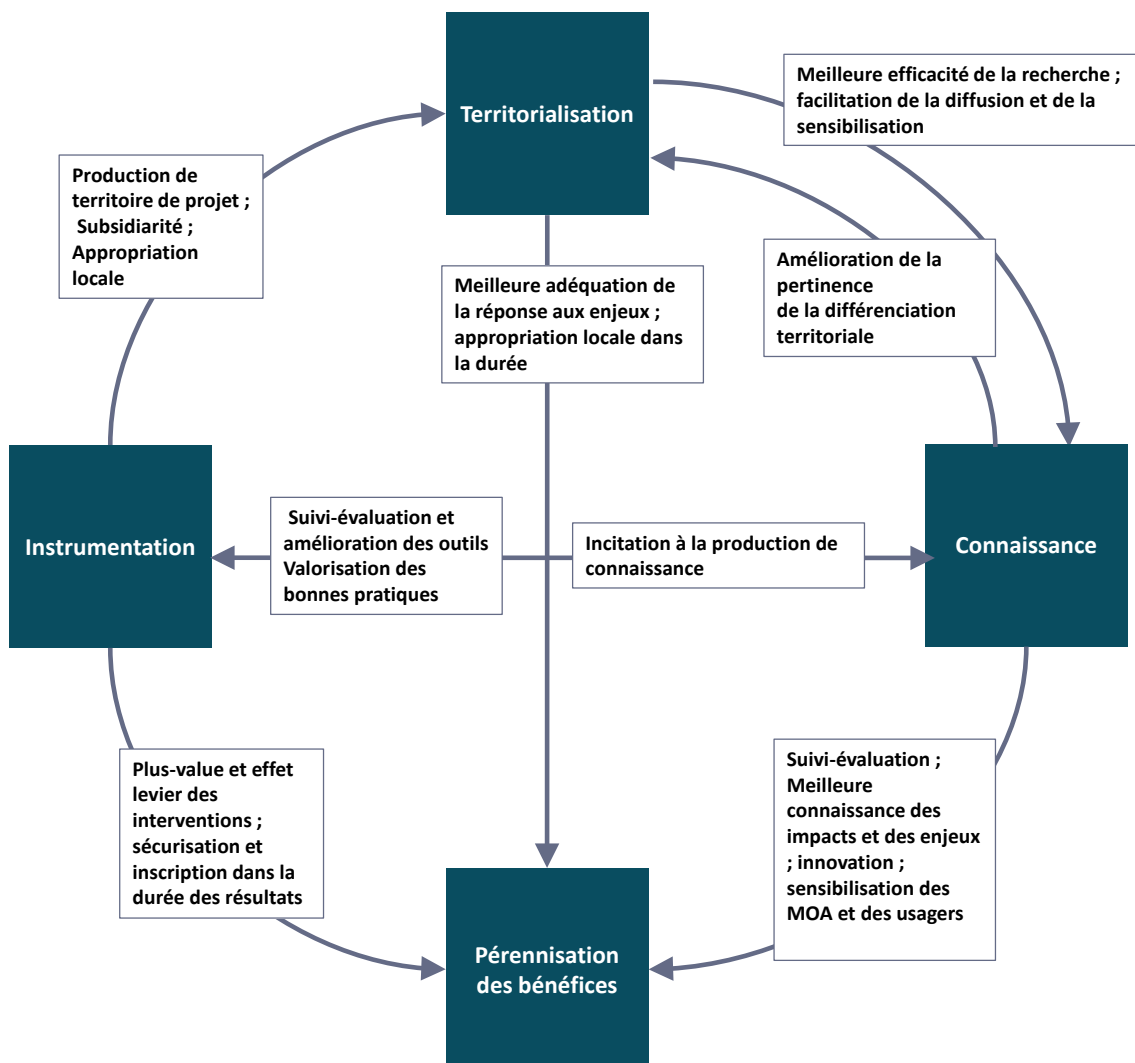


Figure 11 : articulation entre les 4 axes du questionnement

## 1.2.2 Méthode de travail

La méthode générale retenue pour la mission est rappelée en figure 10, elle s'organise autour de 4 phases :

- **Une phase de structuration**

La phase de structuration a permis de construire un référentiel d'évaluation (critères de jugements et indicateurs permettant de répondre aux questions évaluatives) avec au préalable plusieurs entretiens de cadrage menés auprès des agents de l'agence, mais également avec l'appui du comité technique.

- **Une phase d'analyse évaluative**

La phase d'analyse évaluative a été menée en deux temps :

Un premier temps a été dédié à la caractérisation des interventions de l'agence de l'eau sur les zones humides, notamment par la sélection d'analyses quantitatives et cartographiques de ses interventions.

Un deuxième temps a été dédié à une analyse plus qualitative qui avait pour objectif de compléter les premiers éléments recueillis des analyses quantitatives, mais également de répondre aux 4 questions évaluatives de la mission. A ce titre plusieurs outils de collecte ont donc été mobilisés :

- *La réalisation d'entretiens*

Une soixantaine d'entretiens a été réalisée à la fois à l'échelle du bassin et des délégations. La liste des personnes rencontrées a successivement été présentée en comité technique et en comité de pilotage pour validation avec une attention particulière à une bonne représentativité des différentes catégories d'acteurs intervenant sur les zones humides. En fonction de la catégorie d'acteurs (agence de l'eau, partenaires de l'agence, maîtrise d'ouvrage), une trame d'entretien spécifique a été rédigée au regard du questionnaire évaluatif.

- *Un questionnaire d'enquête*

Le questionnaire d'enquête avait pour objectif de recueillir la perception des maîtres d'ouvrage dont les interventions en faveur des zones humides sont cofinancées par l'agence de l'eau. L'enquête a été adressée aux bénéficiaires des cadres d'intervention suivants : contrat territorial, contrat de restauration et d'entretien, contrat de rivière, convention de gestion durable, animateur des cellules ASTER/CATER, études/ inventaires

- *Des études de cas*

Dix études de cas ont été réalisées. Ces dernières avaient pour objectif d'approfondir les observations issues des entretiens et d'illustrer des pans du questionnaire évaluatif. La sélection des études de cas a été réalisée sous la base des premiers éléments de constats issus de l'analyse quantitative. Trois types de critères ont donc été utilisés : la nature de la zone humide ; la nature de la maîtrise d'ouvrage ; la localisation par délégation.

Le comité de pilotage a validé les critères de sélection des cas et confié la sélection finale des choix des études de cas au comité technique et aux bureaux d'études. Le tableau suivant présente les études de cas retenues.

	Outils d'intervention de l'agence			Nature des maîtres d'ouvrage					Nature des zones humides			Délégations					
	CTMA	CTZH	Convention de gestion durable	EPCI	Conservatoire	Association	Syndicat	Etablissement public	Marais rétro littoraux/grandes ZH	ZH alluviales	ZH "ordinaires"	ALA	OA	AM	CL	PL	AF
Le marais poitevin	X							X	X							X	
Basses vallées angevines	X			X						X				X			
Hautes-Chaumes du Forez	X									X		X					
CTMA Gartempe	X										X					X	
Brest Métropole		X		X						X							X
CT Lac d'Aydat	X						X		X			X					
Délégation Ouest-Atlantique													X				
Délégation Centre-Loire															X		
Études de cas transversale connaissance																	
Études de cas benchmark																	

**Figure 12 : études de cas**

– *Des réunions territoriales*

Ces réunions territoriales avaient pour objectif de mettre autour de la table durant une demi-journée un échantillon représentatif des parties prenantes concernées par l'enjeu zones humides, au sein de chacune des délégations et de mettre en discussion les premiers éléments de constats issus des entretiens, des études de cas et des résultats de l'enquête en ligne.

• **Une phase de jugement et de recommandations**

La dernière phase de l'évaluation avait pour objectif d'assurer une appropriation des résultats de l'évaluation et en mobilisant plusieurs experts à l'élaboration des recommandations. Deux types d'outils ont été utilisés :

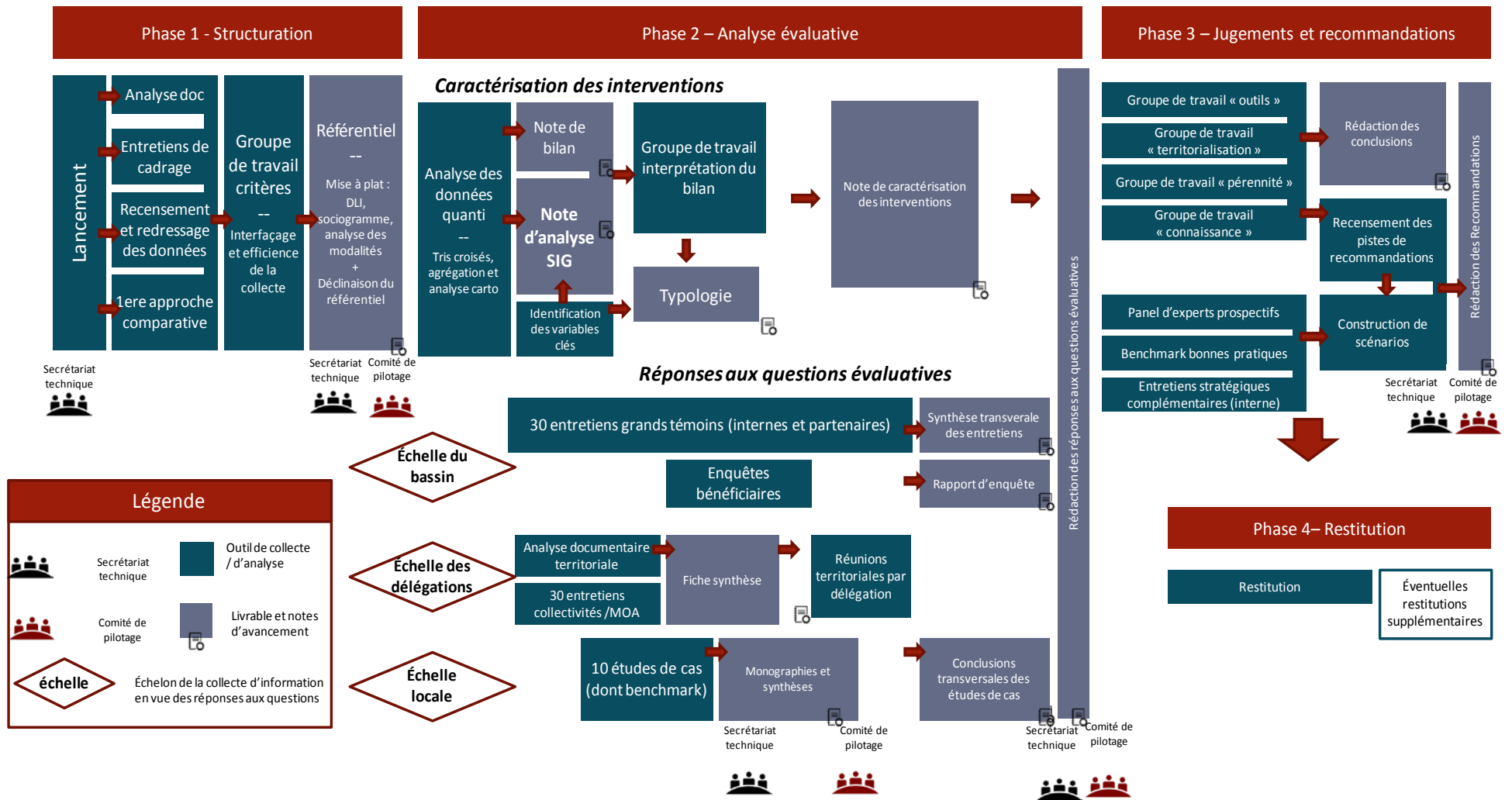
– *Des réunions thématiques*

Quatre réunions thématiques propres à chaque question évaluative ont été réalisées sur le bassin Loire-Bretagne. Ces dernières avaient pour but de partager et de valider les éléments de jugements aux questions avec les parties prenantes concernées par l'enjeu zones humides.

– *Groupe d'experts*

L'organisation d'une réunion avec un panel d'experts avait pour objectif de réinscrire les conclusions de l'évaluation de nature à permettre une analyse fouillée des opportunités et des menaces concernant les zones humides sur le bassin Loire-Bretagne en vue de l'élaboration des recommandations. Toutefois en raison d'un nombre limité de participants, des entretiens téléphoniques ont été réalisés avec les personnes disponibles.

Figure 13 : schéma d'intervention





## 2. Caractérisation des interventions de l'agence

### 2.1 Rappel méthodologique

La présente partie sur la caractérisation des interventions rassemble des analyses quantitatives et qualitatives.

Il faut préciser que la production d'indicateurs quantifiés dépend des données disponibles. A partir de la liste des critères de jugement, il a été ainsi identifié les analyses quantitatives ou cartographiques susceptibles d'apporter des premiers éléments de réponse. La démarche a ainsi impliqué un aspect exploratoire car il n'était pas connu au départ si les résultats s'avèreraient concluants ou non. A posteriori, certaines analyses ont permis d'obtenir des éléments de réponse, d'autres au contraire n'ont pas fourni d'enseignement pertinent (cf. tableau de bilan des analyses quantitatives présenté en annexe). C'est pourquoi cette partie ne présente qu'une sélection des analyses menées.

### 2.2 Source des données

La source principale de données est le logiciel de suivi financier des interventions de l'agence de l'eau (SIGMA) dont ont été extraits les dossiers d'aide des 9<sup>e</sup> et 10<sup>e</sup> programmes, triés sur les interventions liées aux zones humides. Les dossiers d'intervention de l'agence y sont décrits par plusieurs champs d'information : programme AELB, année (décision, engagement), maîtrise d'ouvrage, description du dossier, dépense retenue, montant aide, surface... et classés par type de travaux :

- acquisition,
- autres travaux (études, suivi, animation, technicien, communication...),
- entretien,
- restauration,
- inventaire.

Il est à noter que cette extraction ne permet pas de voir l'ensemble des interventions en faveur des zones humides. Certains travaux sont inclus dans des opérations groupées avec les cours d'eau sans que cela soit précisé.

Les données sur les dossiers d'aide ont été localisées géographiquement de deux manières :

- Via l'identifiant « ouvrages » pour les interventions associées à un ouvrage. Les travaux peuvent être associés à n'importe quelle entité géographique par jointure spatiale, avec les bassins versants de masse d'eau par exemple. Ces ouvrages sont représentés par un point et non un polygone correspondant à l'emprise de la zone humide concernée ou de l'opération. Cela introduit un biais lors du croisement de ces données avec d'autres couches géographiques.
- Via les liaisons établies entre l'identifiant des dossiers et les masses d'eau concernées dans le fichier « SARA » fourni par l'agence de l'eau.

Les dossiers non associés à un ouvrage ou absents du fichier SARA ne sont pas localisables avec précision. Le code INSEE de la commune du maître d'ouvrage n'est pas suffisant car ne correspond pas forcément au site des travaux.

Le tableau suivant détaille le niveau de renseignement de la localisation des dossiers par type de travaux :

	Localisation	
	Renseignée	Non renseignée
Acquisition	87%	13%
Autres travaux	0%	100%
Entretien	98%	2%
Restauration	96%	4%
Inventaire	0%	100%

Les travaux « ponctuels » sont bien renseignés en termes de localisation. Au contraire les travaux plus difficilement localisables tels que les inventaires, les études, l'animation ... ne sont pas renseignés.

*L'annexe présente le détail de la structure des données fournies par l'agence de l'eau.*

La connaissance des zones humides sur le territoire Loire-Bretagne est apportée par deux types de bases de données :

- L'inventaire des zones humides probables élaboré par l'INRA et Agrocampus, disponible sur l'ensemble du périmètre Loire-Bretagne, mais qui, comme son nom l'indique, renseigne uniquement des enveloppes de présence probable de zones humides à partir de plusieurs critères, géomorphologiques et climatiques en particulier (sans relevé de terrain).
- Un recueil des inventaires des zones humides effectives établi par le Forum des Marais Atlantiques qui correspond aux observations réalisées sur le terrain, mais qui n'est pas exhaustif et n'est disponible que dans certains secteurs du territoire Loire-Bretagne.

La carte ci-après permet de comparer les données fournies par ces deux sources. On constate en particulier que les données disponibles sur les zones humides effectives (synthèse des inventaires de terrain) se concentrent sur la Bretagne et l'Ouest du territoire. Sur le reste du territoire les données sont beaucoup plus ponctuelles, avec de larges secteurs vierges de données en Anjou-Maine, Centre-Loire, Poitou-Limousin et Allier-Loire amont. Il est à noter que cela ne signifie pas qu'aucun inventaire n'a été réalisé dans ces secteurs, mais que le cas échéant l'information n'a pas été transmise et centralisée. C'est le cas par exemple du secteur Anjou-Maine pour lequel les données n'ont pas encore été intégrées par le Forum des Marais Atlantiques.

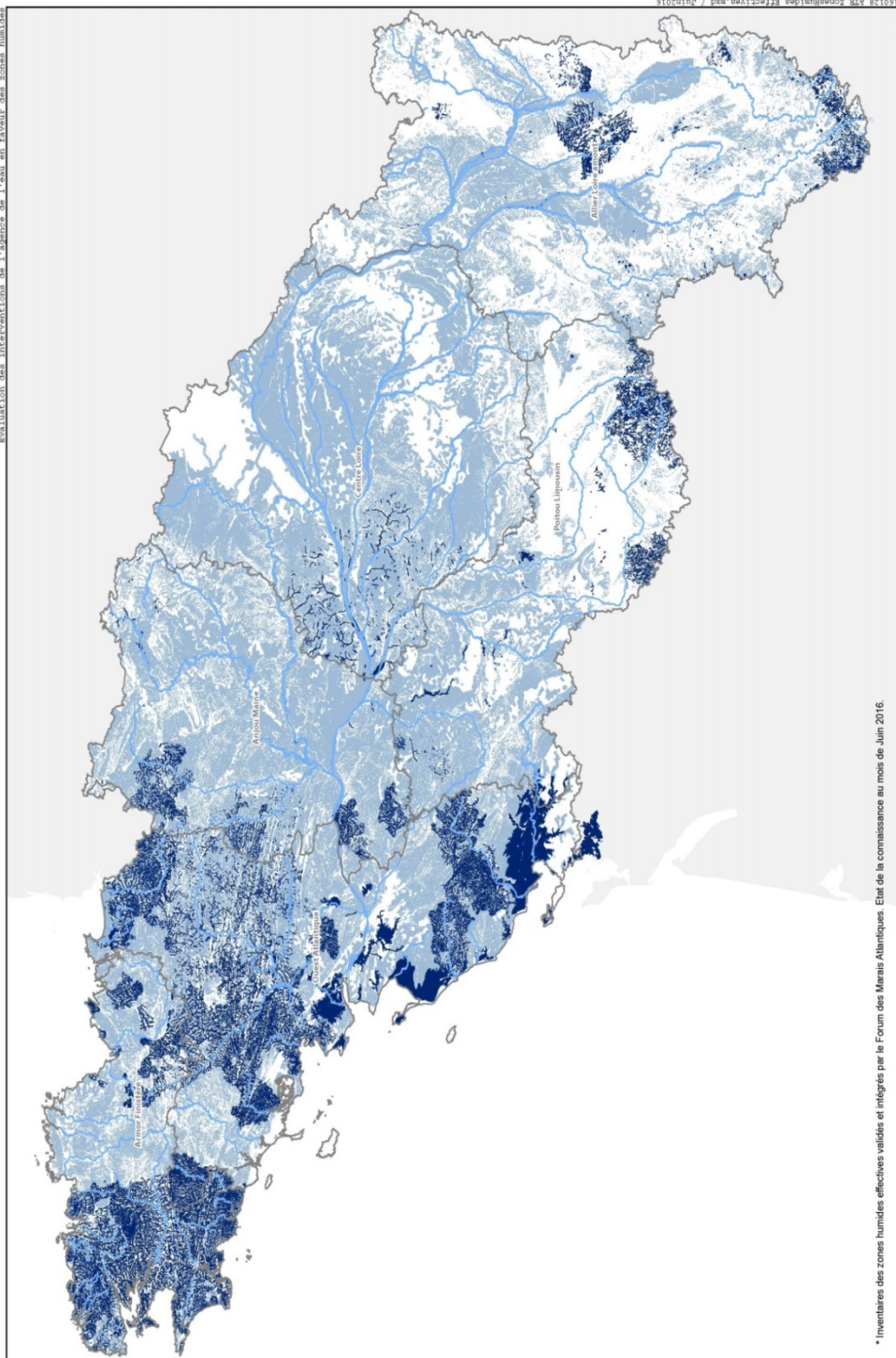
Les enveloppes de présence probable de zones humides sont relativement denses, elles représentent 35% de la surface totale du bassin Loire-Bretagne. Si l'on constate qu'elles correspondent dans certains secteurs géographiques à une densité réelle des zones humides effectives (le Finistère par exemple), on peut supposer des écarts plus grands dans d'autres secteurs, à fort drainage notamment, où l'on ne dispose pas de données sur les zones humides effectives.

Dans le département du Finistère, pour lequel on dispose à la fois des données sur les zones humides probables et sur les zones humides effectives, on observe que :

- Les zones humides probables représentent 27% de la surface du département
- Les zones humides effectives représentent 9% de la surface du département,
- Le ratio surface de zones humides effectives sur zones humides probables est de 32%.

D'autres sources ont également été mobilisées afin de réaliser certaines analyses comparatives présentées dans cette note :

- Données agricoles Agreste,
- Atlas des zones inondables,
- Cartographie des zones Natura 2000,
- Potentiel financier des communes,
- etc.



\* Inventaires des zones humides effectives validés et intégrés par le Forum des Marais Atlantiques. Etat de la connaissance au mois de Juin 2016.

**AELB**

**Zones humides effectives inventoriées (2016)**

- Délégations de l'agence de l'Eau Loire-Bretagne (SD Carthage)
- Cours d'eau principaux
- Zones humides effectives inventoriées (\*)
- Zones humides probables

Sources, références :  
AELB  
Forum des marais atlantiques

0 20 40 60 km  
1/2 000 000

Figure 14 : zones humides effectives inventoriées (2015)

## 2.3 Évolution des aides de l'agence sur les zones humides

### 2.3.1 Une progression des aides de l'agence en faveur des zones humides entre 2007 et 2015

Les analyses suivantes ne sont pas liées spécifiquement à l'une des questions évaluatives. Elles apportent un éclairage global sur les interventions de l'agence de l'eau en faveur des zones humides au cours du 9<sup>e</sup> et du 10<sup>e</sup> programme.

On observe une progression régulière des aides de l'agence en faveur des zones humides.

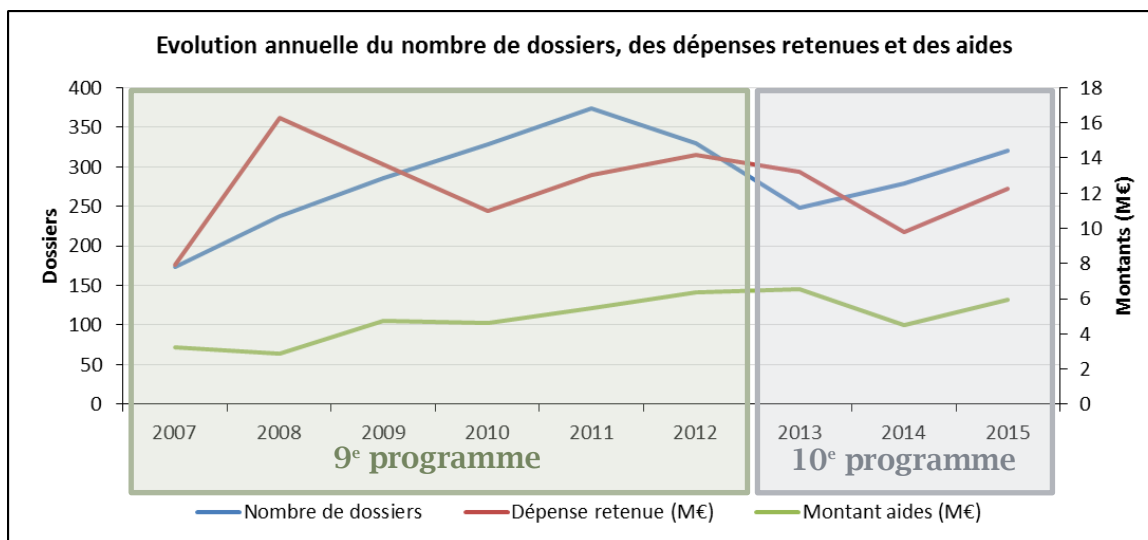


Figure 15 : évolution annuelle des aides de l'agence consacrées aux zones humides

*Il est à noter que pour les dossiers récents et non soldés (dossiers de 2015), les aides sont estimées. Le montant réel peut être revu à la baisse, voire supprimé si le dossier est finalement annulé.*

Délégation	Aides					
	9P (M€)	10P (M€)	Evolution	9P moyenne annuelle 2007-2012	10P moyenne annuelle 2013-2015	Evolution
Délégation Allier-Loire amont	3,9	2,6	-35%	0,65	0,71	9%
Délégation Poitou-Limousin	4,2	4,3	3%	0,69	1,17	70%
Délégation Ouest atlantique	8,7	9,0	4%	1,44	2,15	49%
Délégation Centre-Loire	2,2	1,6	-25%	0,35	0,49	40%
Délégation Armor-Finistère	2,5	3,0	20%	0,41	0,63	54%
Délégation Anjou-Maine	0,8	2,0	147%	0,14	0,44	222%
Départements hors délégation Loire-Bretagne (actuelle)	0,33	0,07	-79%			
<b>Ensemble</b>	<b>22,60</b>	<b>22,66</b>	<b>0,2%</b>	<b>3,68</b>	<b>5,60</b>	<b>52,1%</b>

**Tableau 4 - Évolution des aides consacrées aux zones humides entre le 9<sup>e</sup> programme et le 10<sup>e</sup> programme**

#### Constats

Sur la période 2003-2015, 2 640 dossiers d'aides en faveur des zones humides ont été recensés, correspondant à un montant d'aides global de 110 M€. En 2015, 321 dossiers « zones humides » ont été instruits pour un montant total d'aides de 6 M€, contre 7 000 dossiers et 303 M€ d'aide toutes actions comprises cette même année. On observe globalement une progression des aides accordées par l'agence de l'eau en faveur des zones humides entre 2007 et 2015 : +86% sur cette période. L'augmentation des taux d'aide entre le 9<sup>e</sup> et le 10<sup>e</sup> programme constitue l'une des explications de cette évolution.

Toutefois en ce qui concerne la comparaison entre le 9<sup>e</sup> programme et le 10<sup>e</sup> programme, cette dernière reste difficile car le 10<sup>e</sup> programme est en cours. Sur la base de dépenses exprimées en moyenne annuelle, il est cependant constaté une progression significative (cf. tableau 12) des aides accordées aux zones humides. Les taux de subvention appliqués par l'agence de l'eau ayant évolué à la hausse entre le 9<sup>e</sup> et 10<sup>e</sup> programme.

Les aides engagées sur la délégation Anjou-Maine ont particulièrement progressé, correspondant à une augmentation du nombre de dossiers instruits et une augmentation du montant moyen d'aides attribué par dossier (10 k€/dossier en moyenne sur le 9<sup>e</sup> programme, le double sur le 10<sup>e</sup> programme).

### 2.3.2 Une bonne consommation des moyens financiers alloués aux zones humides...

Une comparaison a été réalisée entre les aides réellement versées et les dotations maximales prévues dans le programme de l'agence. Cette comparaison a uniquement été réalisée pour le 10<sup>e</sup> programme. Le niveau de détail des dotations du 9<sup>e</sup> programme étant insuffisant pour isoler les lignes de programmations liées aux zones humides.

Année	Dotations initiales (ligne 24 - 02, en M€)	Aides versées (M€)	Part montants consommés
2013	4,35	6,52	150%
2014	5,80	4,50	78%
2015	7,25	5,97	82%
2016	7,25	6,22	86%
2017	7,97		
2018	8,70		
<b>Total 2013-2018</b>	<b>41,30</b>	<b>23,21</b>	<b>56,2%</b>
<b>Sous-total 2013-2015</b>	<b>17,39</b>	<b>16,99</b>	<b>98%</b>

**Tableau 5 - Comparaison dotations initiales, aides versées et montants consommés**

#### Constats

Sur la période 2013 à 2015, il est observé que les dotations ont été quasiment consommées. Cela correspond à de fortes dépenses sur l'année 2013, bien supérieures aux dotations initialement prévues. Sur les années suivantes le rythme de dépense s'est ralenti et explique l'équilibre au final. L'attente de taux d'aide plus attractifs dans le 10<sup>e</sup> programme et le rattrapage de certains dossiers (curage dans le marais Poitevin) font partie des explications possibles du pic observé en 2013.

### 2.3.3 ...mais une intervention limitée au regard des enjeux du bassin

La donnée de surface des zones humides probables n'est pas la plus adaptée, mais c'est la seule disponible de manière homogène sur l'ensemble du bassin Loire-Bretagne. Même s'il n'est pas représentatif de l'ensemble du territoire Loire-Bretagne, le rapport entre surfaces de zones humides effectives et zones humides probables sur le Finistère fournit un ordre de grandeur. Un rapport de 1 à 3 a ainsi été calculé sur ce département.

Délégation	Surface ZH probable (ha)	Surface de zones humides où une intervention de restauration a eu lieu	Part	Surface de zones humides acquises (ha)	Part
Délégation Allier-Loire amont	783 121	1 820	0,2%	756	0,1%
Délégation Poitou-Limousin	576 491	4 412	0,8%	963	0,2%
Délégation Ouest atlantique	1 270 666	2 821	0,2%	1 338	0,1%
Délégation Centre-Loire	1 484 790	2 823	0,2%	524	0,0%
Délégation Armor-Finistère	416 973	680	0,2%	521	0,1%
Délégation Anjou-Maine	1 012 098	181	0,02%	152	0,02%
Départements hors délégation Loire-Bretagne	0	0		0	
<b>Ensemble</b>	<b>5 544 138</b>	<b>12 736</b>	<b>0,2%</b>	<b>4 254</b>	<b>0,1%</b>

**Tableau 6 - Répartition du type de surface ZH par délégation**

#### Constats

Selon les délégations : la part des zones humides sur lesquelles une intervention de restauration a eu lieu est comprise entre 0,02% et 0,8% de la surface totale de zones humides probables ; et la part des zones humides acquises est comprise entre 0,02% et 0,2% de la surface totale de zones humides probables.

Compte tenu que ces analyses ont uniquement été réalisables par rapport à la surface de zones humides probables et non par rapport à la surface des zones humides effectives, les résultats ne peuvent pas être comparés avec les objectifs fixés dans les plans ou programmes.

Même en prenant comme hypothèses un rapport de 1 à 3 entre zones humides effectives et zones humides probables, la part des surfaces concernées par les interventions de l'agence reste limitée à l'échelle de l'ensemble du bassin Loire-Bretagne. Ces indicateurs ne rendent cependant pas compte de l'intérêt des interventions à l'échelle locale (fonctionnalités retrouvées...).

## 2.4 Répartition géographique des aides de l'agence par type d'intervention

### 2.4.1 Une absence de relation entre la répartition des zones humides probables par délégation et la répartition des aides accordées par l'agence

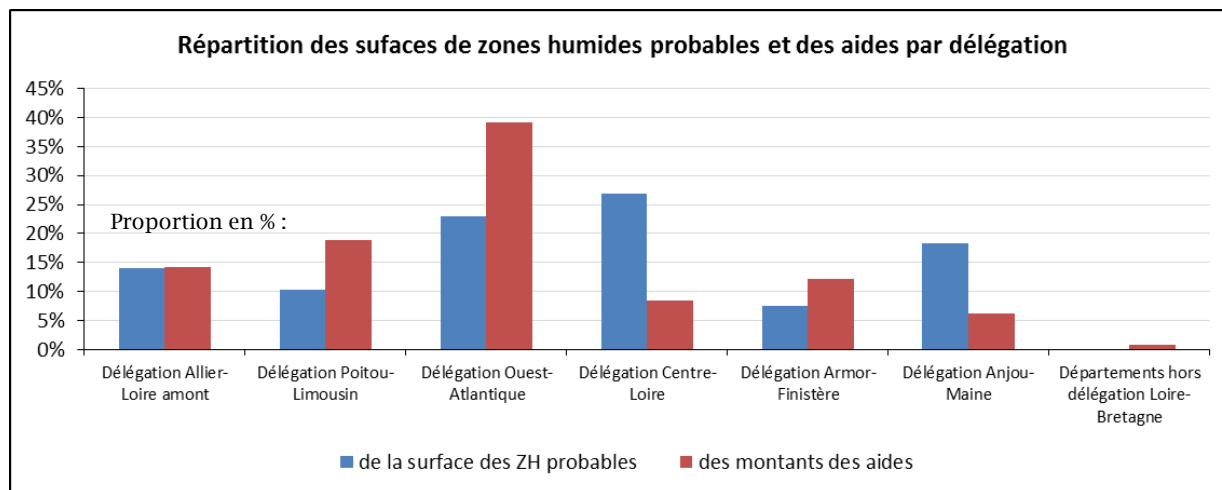


Figure 16 : répartition des surfaces de zones humides probables et des aides par délégation

#### Constats

La figure ci-dessus montre qu'il n'y a pas de relation évidente entre la répartition des zones humides probables par délégation et la répartition des aides accordées par l'agence.

Dans les délégations Ouest atlantique, Poitou-Limousin et Armor-Finistère, la part des aides accordées est supérieure à la part de zones humides probables.

Dans les délégations Centre-Loire et Anjou-Maine, la part des aides est au contraire inférieure à la part de zones humides probables.

Dans la délégation Allier-Loire amont, la part d'aides est équivalente à celle de zones humides probables.

Ces résultats montrent à nouveau que la répartition des aides ne répond pas uniquement à la surface de zones humides présentes sur le territoire. Ils sont cependant à relativiser considérant que l'analyse a été réalisée sur la base des zones humides probables et non des surfaces de zones humides effectives (donnée non exhaustive à l'échelle Loire-Bretagne). Le décalage observé dans les délégations Ouest atlantique, Poitou-Limousin et Armor-Finistère peut notamment s'expliquer par les enjeux locaux et la présence de porteurs de projets en capacité d'engager des initiatives.



## 2.4.2 Une répartition équilibrée des aides de l'agence par type d'intervention

Selon la nomenclature utilisée pour le programme d'intervention de l'agence de l'eau, on peut distinguer 5 grands types d'actions ou d'outils aidés :

- acquisition,
- entretien,
- restauration,
- inventaire,
- autres travaux.

La catégorie « autres travaux » regroupe plusieurs types d'interventions, principalement les aides à l'animation et aux études. La répartition des aides au sein de cette catégorie est présentée dans la figure ci-dessous :

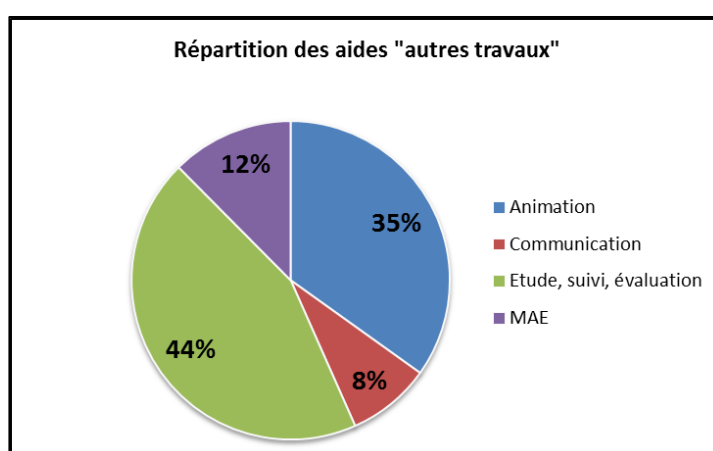


Figure 17 : répartition des aides "autres travaux"

Les tableaux et graphiques suivants présentent la répartition des aides de l'agence entre ces différentes actions.

Interventions	Dossiers			Montants aides		
	09P	10P	Total	09P	10P	Total
Acquisition	104	163	267	3,75	5,90	9,64
Entretien	741	62	803	4,53	3,15	7,68
Restauration	322	256	578	5,74	3,71	9,45
Inventaire	191	258	449	0,84	8,00	8,84
Autres travaux	56	501	557	7,74	1,91	9,65
<b>Ensemble</b>	<b>1 414</b>	<b>1 240</b>	<b>2 654</b>	<b>22,60</b>	<b>22,66</b>	<b>45,25</b>

Tableau 7 - Répartition des aides de l'agence par type d'action

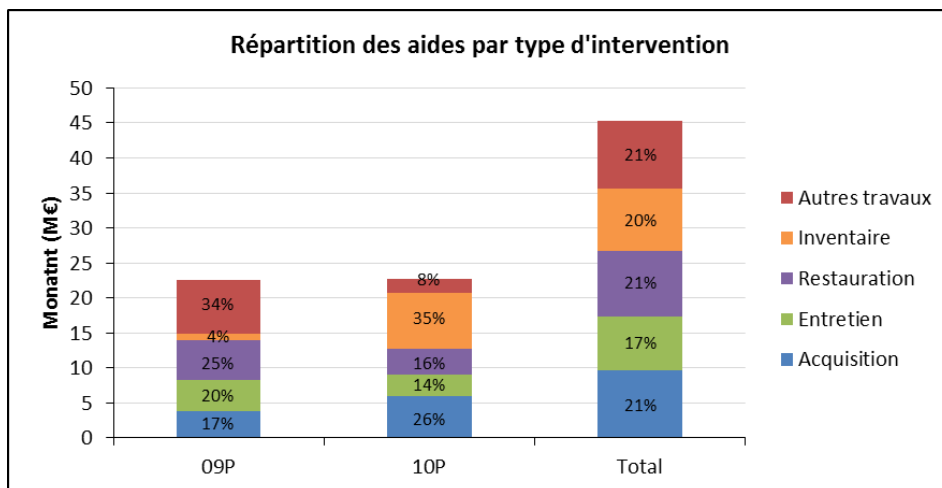


Figure 18 : répartition des aides par type d'intervention

Le tableau ci-dessous présente une répartition plus détaillée des aides de l'agence par types de travaux (adaptation du niveau 2 de la nomenclature de travaux de l'agence).

Travaux	Montants aides (M€)			Part
	09P	10P	Total	
Acquisition foncière	3,75	5,90	9,64	21%
Animation	2,83	0,54	3,37	7%
Communication	0,82	0,00	0,82	2%
Entretien	4,53	3,15	7,67	17%
Etude	3,89	0,37	4,26	9%
Inventaire	0,84	8,00	8,84	20%
Mesures agro-environnementales	0,20	1,00	1,20	3%
Restauration	5,65	3,71	9,36	21%
Tête BV - entretien	0,01	0,00	0,01	0,02%
Tête BV - restauration	0,09	0,00	0,09	0,2%
<b>Ensemble</b>	<b>22,60</b>	<b>22,66</b>	<b>45,25</b>	

Tableau 8 - Répartition des aides de l'agence par type de travaux

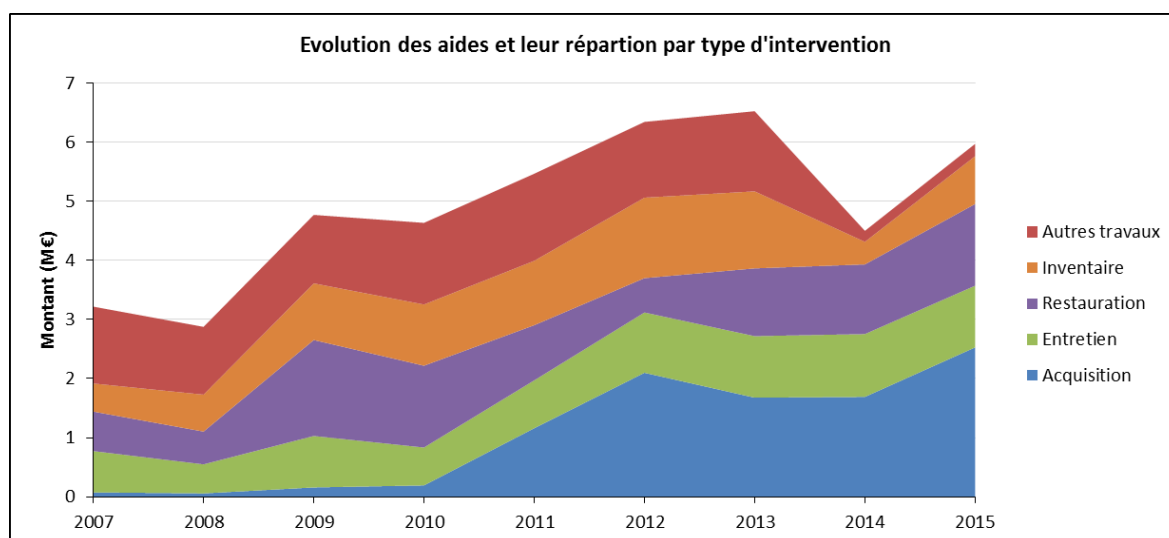


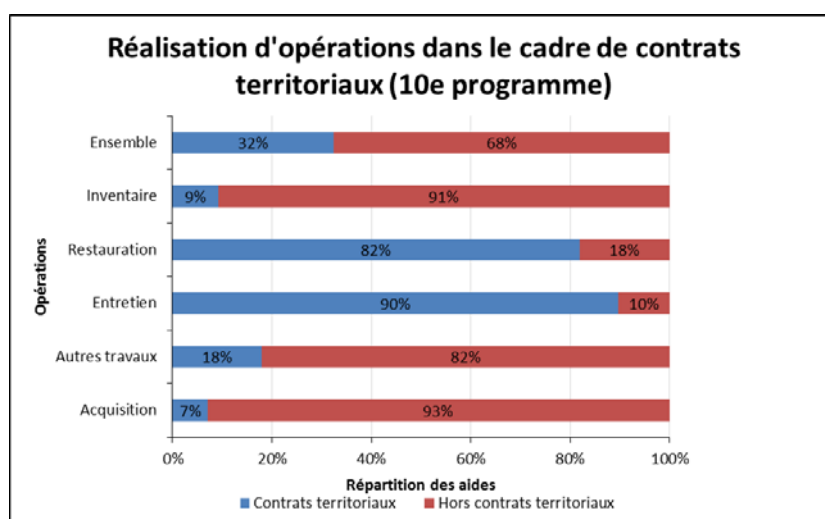
Figure 19 : évolution des aides et leur répartition par type d'intervention

Le montant moyen des aides varie selon le type d'opération aidée. Le tableau ci-dessous montre que les travaux de restauration et l'acquisition de zones humides bénéficient des montants moyens d'aides les plus élevés. Le montant moyen associé aux « autres travaux » est multiplié par trois entre le 9<sup>e</sup> et le 10<sup>e</sup> programme. Cette évolution est liée à un important montant d'aide engagé dans le cadre de MAE sur la délégation Poitou-Limousin au cours du 10<sup>e</sup> programme (sans ce dossier le montant moyen d'aide pour les « autres travaux » au cours du 10<sup>e</sup> programme passe à 14 k€/dossier).

Travaux	Montant moyen d'aide (k€/dossier)		
	09P	10P	Ensemble
Acquisition	36	36	36
Autres travaux	10	31	12
Entretien	14	12	13
Restauration	30	14	21
Inventaire	15	16	16
<b>Ensemble</b>	<b>16</b>	<b>18</b>	<b>17</b>

**Tableau 9 - Répartition du montant moyen des aides/dossiers par type de travaux**

Comme le montre la figure ci-dessous, les opérations de restauration et d'entretien ont été en grande majorité réalisées dans le cadre de contrats territoriaux. Au contraire seule une faible part des acquisitions et des inventaires est associée à des contrats territoriaux.



**Figure 20 : réalisation d'opération dans le cadre de contrats territoriaux (10<sup>e</sup> programme)**

## Constats

Au-delà de la croissance globale des aides accordées, on observe en particulier une forte progression des aides consacrées à l'acquisition foncière à partir de 2010.

Sur l'ensemble du 9<sup>e</sup> programme et du 10<sup>e</sup> programme, les aides accordées par l'agence de l'eau sont équitablement réparties entre les différentes catégories d'intervention. Une redistribution est cependant observée entre le 9<sup>e</sup> et le 10<sup>e</sup> programme en faveur des opérations d'inventaire et d'acquisition. Une dynamique a été impulsée pour la réalisation des inventaires à partir de 2013 (Sdage, Sage, formalisation de méthodologie et guides, centralisation, etc.). En Bretagne en particulier, les préfets ont incité à la réalisation de ces inventaires. En Anjou-Maine, il est remarqué que la réalisation des inventaires est demandée dans le cadre de l'élaboration des documents d'urbanisme intercommunaux.

Il semble que les opérations de restauration consistent principalement à intervenir sur les zones humides effectives pour qu'elles retrouvent leur efficacité, c'est-à-dire assurer les fonctionnalités attendues de ces milieux (cf.1.1.1 Typologie des zones humides sur le bassin Loire-Bretagne). Les entretiens et les études de cas seront l'occasion d'identifier d'éventuelles opérations visant à rétablir le caractère humide de zones qui l'ont perdu à cause des activités humaines (passage de zone humide potentielle à zone humide effective).

L'évolution de la part des aides consacrées à l'acquisition peut être rapprochée de l'impulsion donnée par la loi Grenelle et la présence de porteurs de projets expérimentés.

L'évolution à la baisse des aides à la restauration est plus difficile à interpréter. Elle pourrait être liée à la transition entre le 9<sup>e</sup> et le 10<sup>e</sup> programme (modalités, taux...). Des explications sont peut-être à rechercher également par rapport à l'impact d'épisodes particuliers (tempête Xynthia...). Quelques gros dossiers sont également susceptibles d'expliquer les écarts observés entre le 9<sup>e</sup> et le 10<sup>e</sup> programme. Il est aussi constaté que des structures portant des opérations d'entretien ont parfois des réticences à évoluer vers des opérations plus lourdes et plus pérennes (restauration).

Suite à la loi biodiversité, la politique d'intervention de l'agence est susceptible d'évoluer et d'être élargie au-delà du seul enjeu « eau ». Les constats observés ces dernières années seront peut-être remis en cause ces prochaines années suite aux discussions en cours sur la politique de l'agence.

### 2.4.3 Des secteurs qui ont fait l'objet d'une intervention prolongée dans le temps

Les cartes suivantes présentent respectivement l'amplitude temporelle des interventions de l'agence en faveur des zones et l'évolution géographique des secteurs d'intervention, entre le 9<sup>e</sup> programme et le 10<sup>e</sup> programme notamment.

Elles visent à observer la continuité des interventions de l'agence de l'eau à la fois dans l'espace et dans le temps.

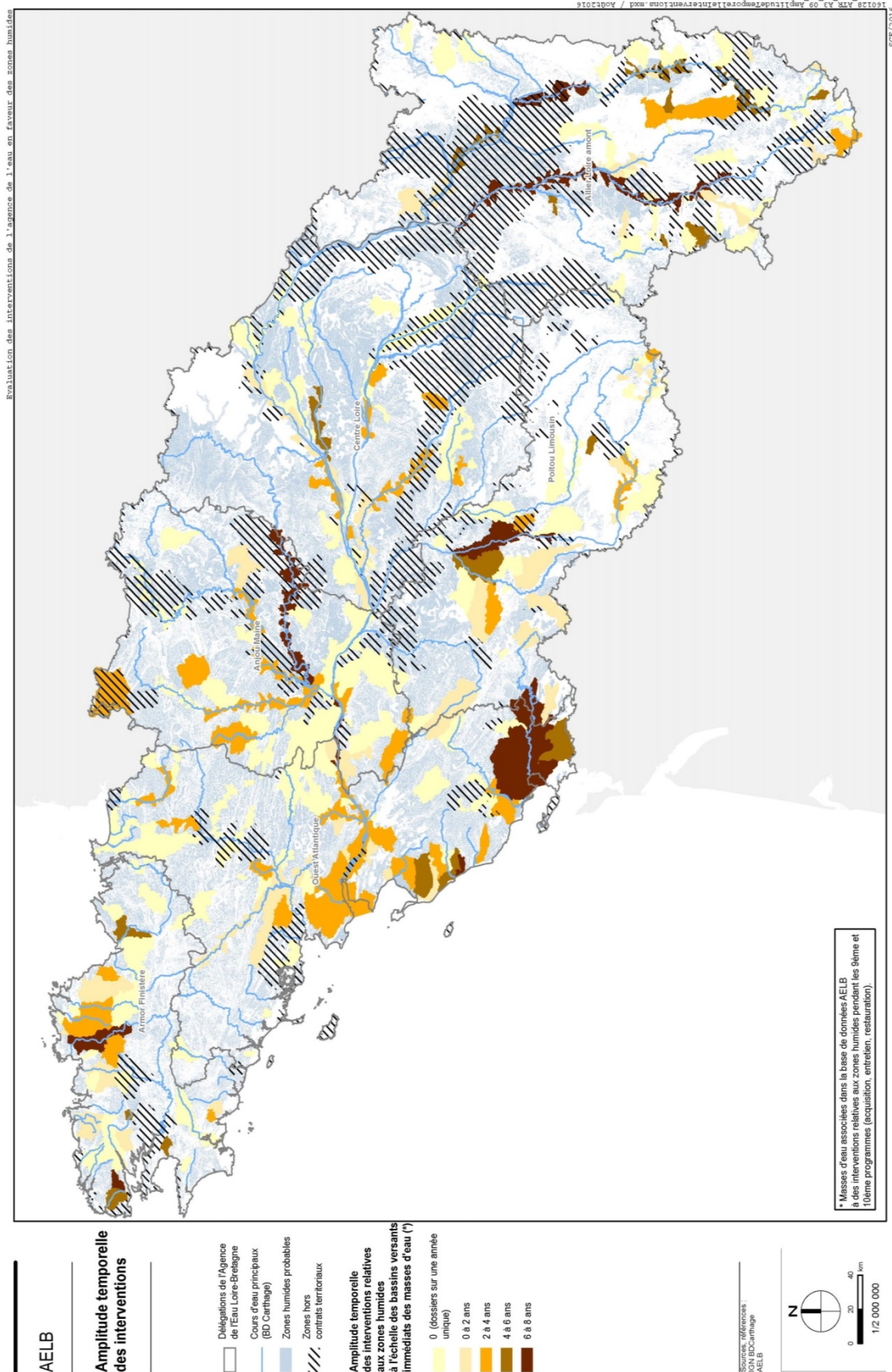
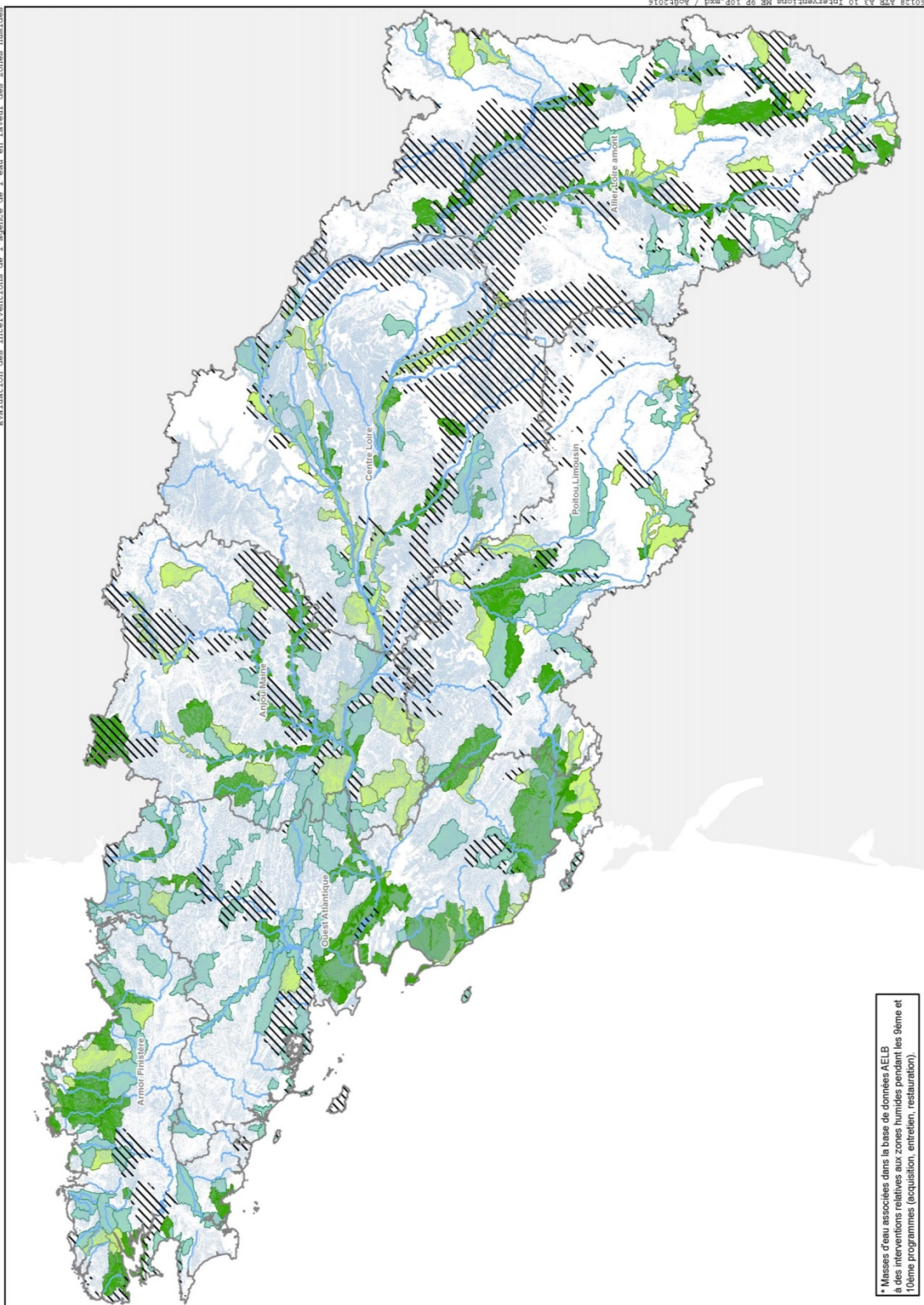


Figure 21 : amplitude temporelle des interventions



SCE/2016

Figure 22 : interventions réalisées pendant le 9<sup>e</sup> et/ou 10<sup>e</sup> programme

**AELB**

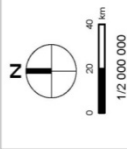
**Interventions réalisées pendant le 9<sup>e</sup> et/ou 10<sup>e</sup> programme**

- Délégations de l'Agence de l'Eau Loire-Bretagne
- Cours d'eau principaux (BD Carthage)
- Zones humides probables
- /// Zones hors contrats territoriaux

**Interventions relatives aux zones humides à l'échelle des bassins versants immédiats des masses d'eau pendant les 9<sup>e</sup> et/ou 10<sup>e</sup> programmes (\*)**

- 9<sup>e</sup> programme
- 10<sup>e</sup> programme
- 9<sup>e</sup> et 10<sup>e</sup> programmes

Source: Références AELB Carthage



\* Masses d'eau associées dans la base de données AELB à des interventions relatives aux zones humides pendant les 9<sup>e</sup> et 10<sup>e</sup> programmes (acquisition, entretien, restauration).

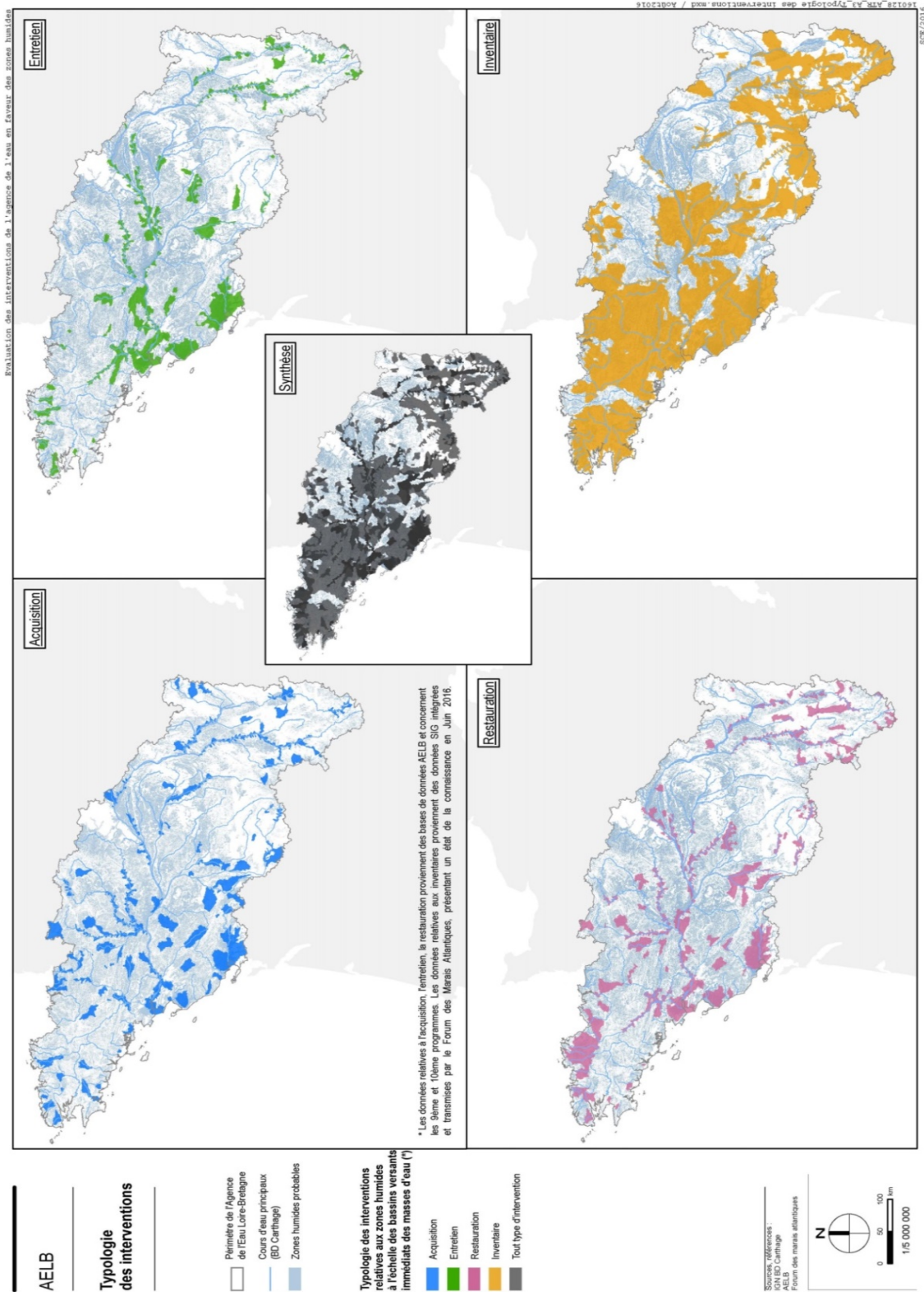
**Constats**

Même si cela n'est pas systématique, il peut être constaté qu'un certain nombre de secteurs ont fait l'objet d'interventions pérennisées dans le temps. Ces interventions se sont parfois poursuivies dans le 9<sup>e</sup> programme et dans le 10<sup>e</sup> programme.

Ces secteurs concernent notamment certains bassins côtiers bretons (baie de Lannion, Argoat-Trégor-Goëlo...), le secteur du marais Poitevin, ainsi que les lits majeurs de la Loire et de l'Allier, soient des zones humides à caractère patrimonial ou remarquable.

Les outils d'intervention de l'agence, le contrat territorial en particulier, ont vocation à favoriser les actions pérennes plutôt que ponctuelles. L'agence n'a parfois pas renouvelé ses interventions lorsque les actions restent ciblées sur l'entretien, en Bretagne notamment.

## 2.5 Analyse cartographique de la répartition des montants et des interventions de l'agence de l'eau





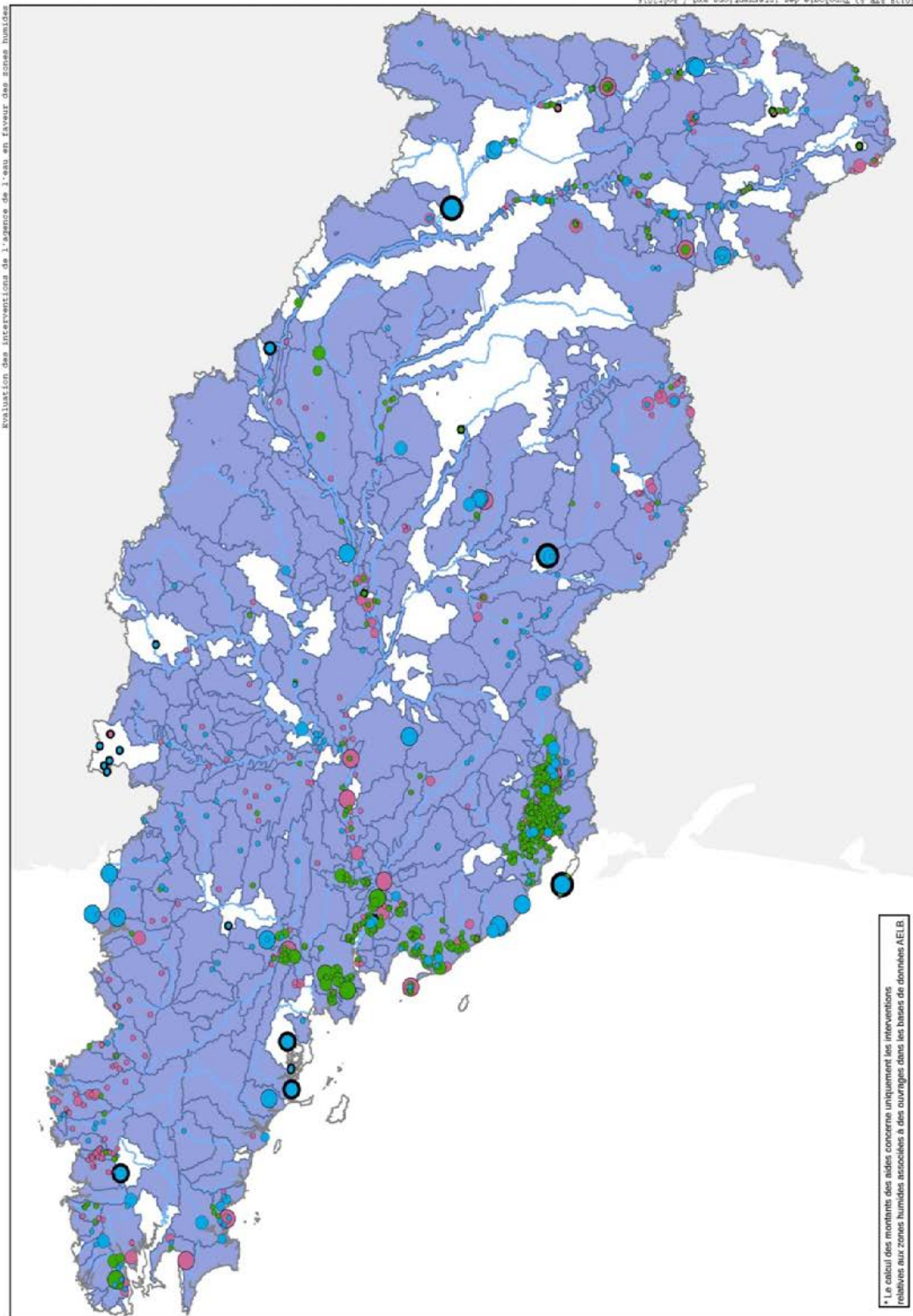


Figure 23 : montant des aides et typologie d'intervention par ouvrage

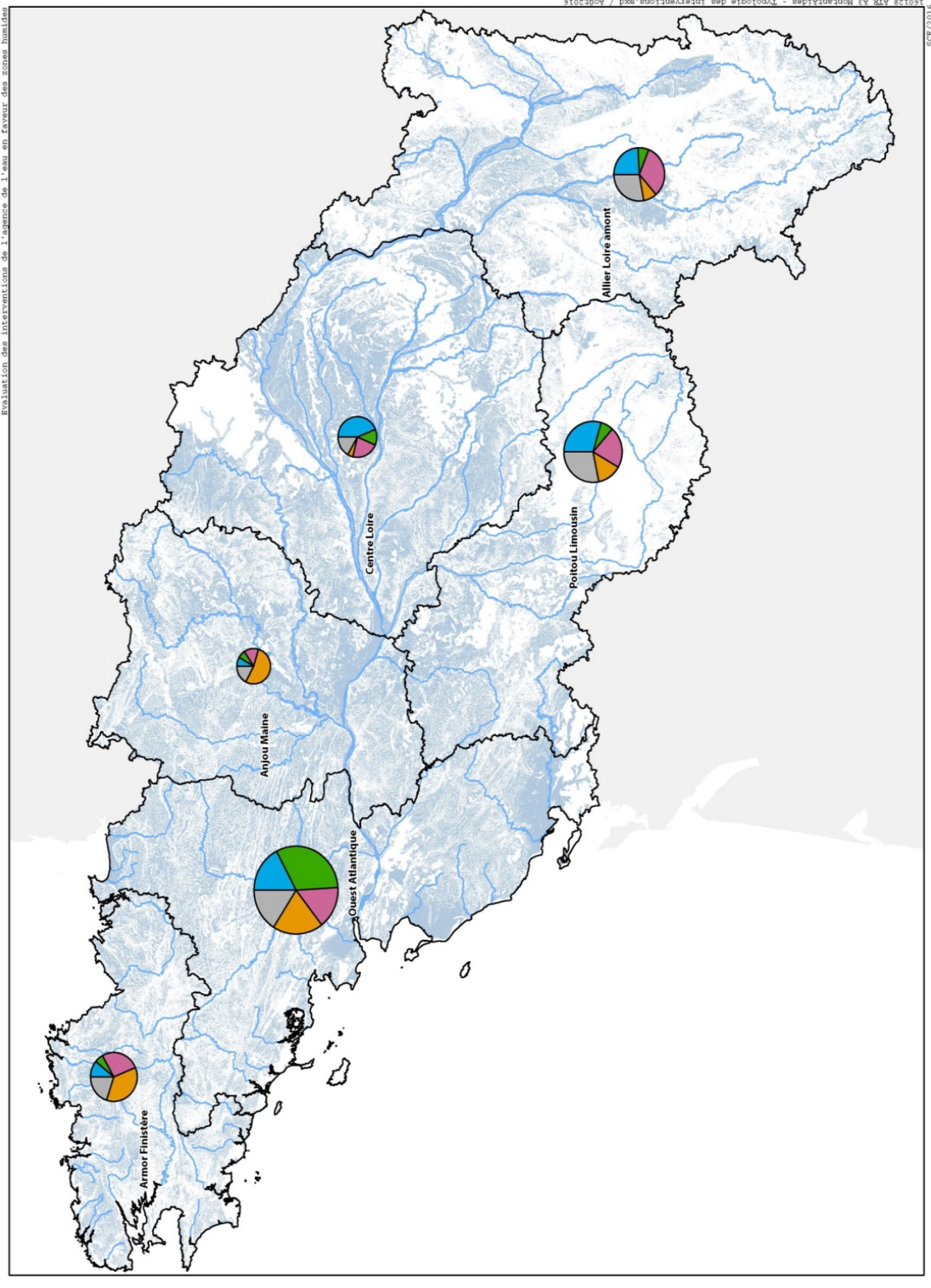


Figure 24 : montant des aides et typologie d'intervention par délégation

### **Constats**

Les cartes montrent la concentration des interventions dans l'ouest du territoire et la Bretagne. Les interventions liées aux inventaires de zones humides apparaissent logiquement comme les plus étendues, par contraste avec les autres types d'interventions plus morcelées.

Outre la confirmation de la prépondérance de la délégation Ouest atlantique en termes de montant total d'aides engagé, la répartition par type d'intervention apparaît hétérogène. Il est cependant observé un contraste de spécificités entre l'Est et l'Ouest du territoire :

- délégations Armor-Finistère, Ouest atlantique et Anjou-Maine : une part importante des aides accordées aux inventaires de zones humides,
- délégations Centre-Loire, Poitou-Limousin et Allier-Loire amont : une majorité des aides consacrées à l'acquisition et à la restauration avec une part faible d'aides consacrées aux inventaires.

La proportion des travaux d'entretien sur la délégation Ouest atlantique est attribuée à la structuration des maîtres d'ouvrage qui est bien établie et également à la culture locale de l'eau qui inclut un important entretien des secteurs de marais : opérations de curage et opérations de lutte contre les plantes envahissantes qui se sont développées ces dernières années.

Cette proportion des interventions liées à l'entretien dans certaines délégations pose ainsi la question de la vocation réelle de l'agence de l'eau à aider ce type de travaux.

## 2.6 Répartition des interventions de l'agence en fonction d'indicateurs spécifiques

### 2.6.1 Une répartition équilibrée des interventions entre marais rétro littoraux, zones humides alluviales et zones humides continentales, mais des types d'intervention différenciés sur ces zones humides

Compte tenu de l'influence supposée des interventions dans les marais rétro-littoraux, le comité de pilotage a souhaité une analyse différenciée selon le type de zone humide :

- grands marais rétro-littoraux,
- zones humides alluviales,
- autres zones humides continentales.

En l'absence de typologie prédéfinie, les interventions ont été réparties selon les critères suivants :

Type	Critères d'identification	
<b>Marais rétro-littoraux</b>	Les interventions ont été identifiées par rapport à l'emprise : <ul style="list-style-type: none"> <li>- des grands marais rétro-littoraux : marais Poitevin, marais Breton, marais de la Brière, marais de l'estuaire de la Loire</li> <li>- d'autres zones humides « d'importance majeure » identifiées dans le cadre de la mise en œuvre de la DCE (agence de l'eau d'après des données de l'ex IFEN).</li> </ul>	
<b>Zones humides alluviales</b>	Les interventions ont été sélectionnées sur la base d'un tampon appliqué autour des cours d'eau. La taille de ce tampon a été définie selon la classification des cours d'eau de la base de données « BD Carthage » :	
	Classe de cours d'eau	Taille du tampon
	1	1 500 m
	2	1 000 m
	3	500 m
	4	100 m
	5	50 m
	6	25 m
7	10 m	
<b>Autres zones humides continentales</b>	Zones humides non incluses dans les deux autres catégories	

Tableau 10 - Critère d'identification en fonction du type de zone humide

Ces méthodes sont empiriques et incluent probablement une marge d'erreur importante. L'analyse réalisée à partir de celles-ci a uniquement vocation à donner des ordres de grandeur et à montrer les contrastes d'intervention entre ces différentes catégories de zones humides.

Sur la base de cette typologie, les aides accordées par l'agence apparaissent relativement équilibrées entre chaque catégorie :

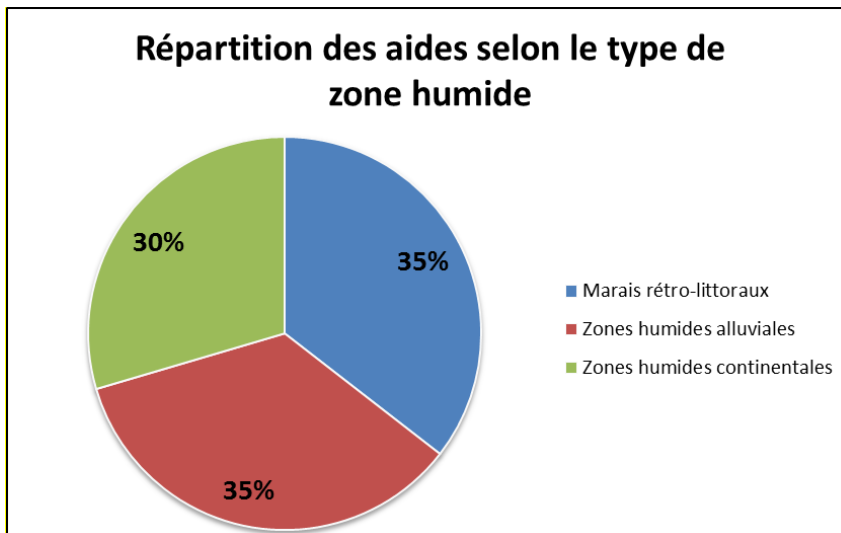


Figure 25 : répartition des aides en montant selon le type de zone humide

L'analyse sur le nombre de dossiers donne des résultats assez similaires :

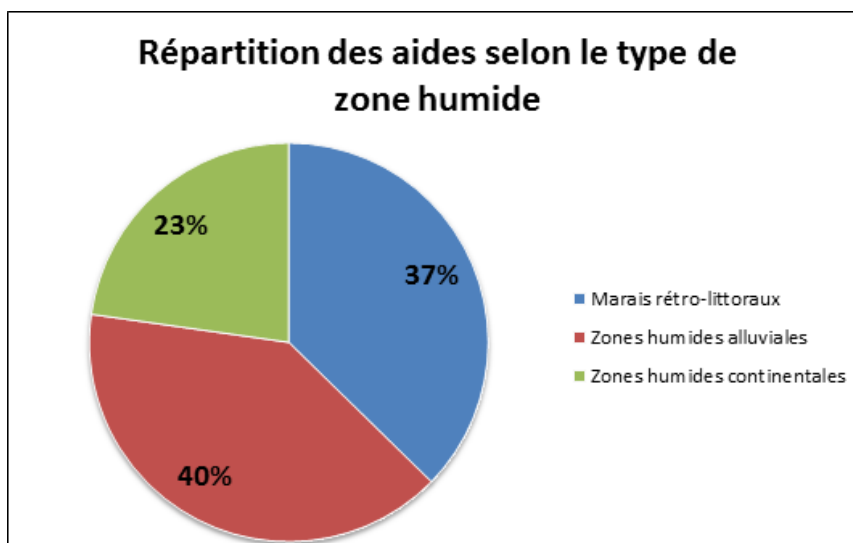
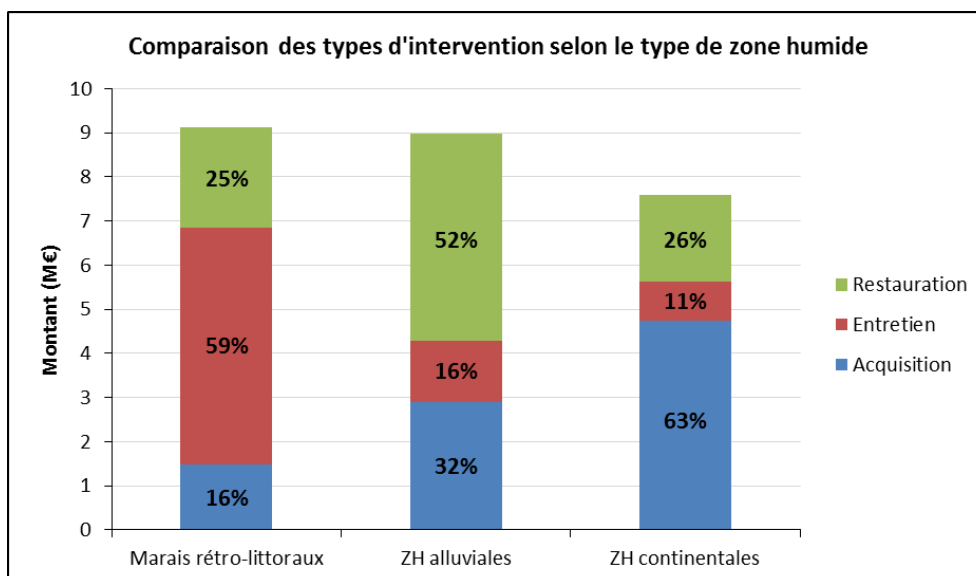


Figure 26 : répartition des aides en nombre selon le type de zone humide

Un contraste important est cependant observé vis-à-vis de la répartition des interventions.



**Figure 27 : comparaison des types d'intervention selon le type de zone humide**

- ➔ Les interventions sont majoritairement consacrées à l'entretien dans les **marais rétro-littoraux**. L'entretien y représente près de 60% des aides accordées par l'agence de l'eau.
- ➔ Dans les **zones humides alluviales**, les opérations de restauration représentent plus de la moitié des aides de l'agence. L'acquisition représente également une part importante, soit 32% des aides.
- ➔ Les opérations **d'acquisition** représentent plus de 60% des aides accordées dans les autres zones humides continentales. La restauration mobilise près de 30% des aides. L'entretien n'y constitue qu'un faible part des interventions, soit à peine plus de 10% du montant total des aides engagées.

#### **Constats**

Des différences importantes d'intervention sont observées selon qu'elles concernent les grands marais rétro-littoraux, les zones humides alluviales ou les autres zones humides continentales.

L'analyse confirme le constat d'une culture marquée de l'entretien dans les zones de marais (curage, lutte contre les espèces envahissantes...). Dans les zones alluviales, les opérations semblent davantage être tournées vers des opérations plus lourdes de restauration. Enfin, les autres zones humides continentales semblent être principalement concernées par une gestion patrimoniale des milieux s'appuyant sur l'acquisition de zones d'intérêt.

### **2.6.2 Une intervention de l'agence principalement orientée sur les zones humides d'intérêt patrimonial (Natura 2000, ZNIEFF)**

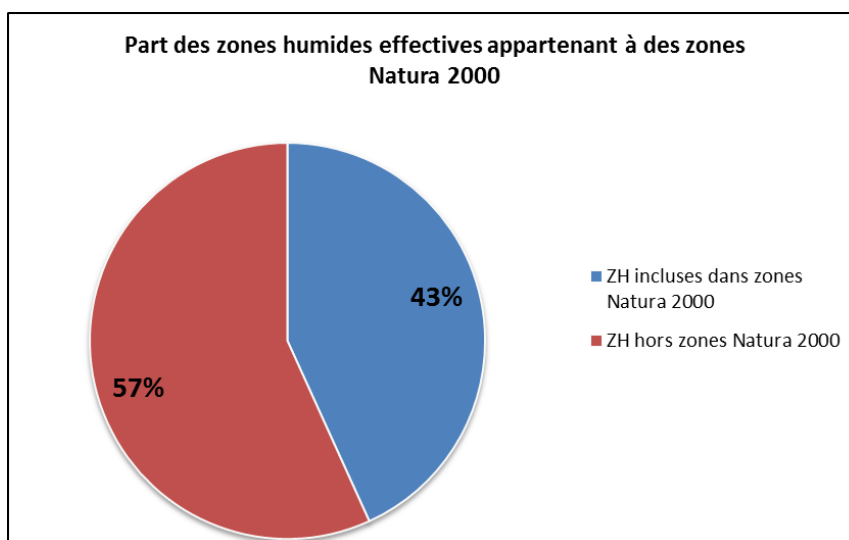
Les bases de données sur les interventions de l'agence de l'eau ne présentent que très synthétiquement la nature de l'opération aidée et fournissent peu de détails techniques. Afin de différencier les zones humides ayant fait l'objet d'actions aidées par l'agence de l'eau, deux croisements ont été réalisés pour identifier :

- Les zones humides incluses dans des zones Natura 2000 ou ZNIEFF : « importance » des zones humides au regard de leur rôle pour la biodiversité,

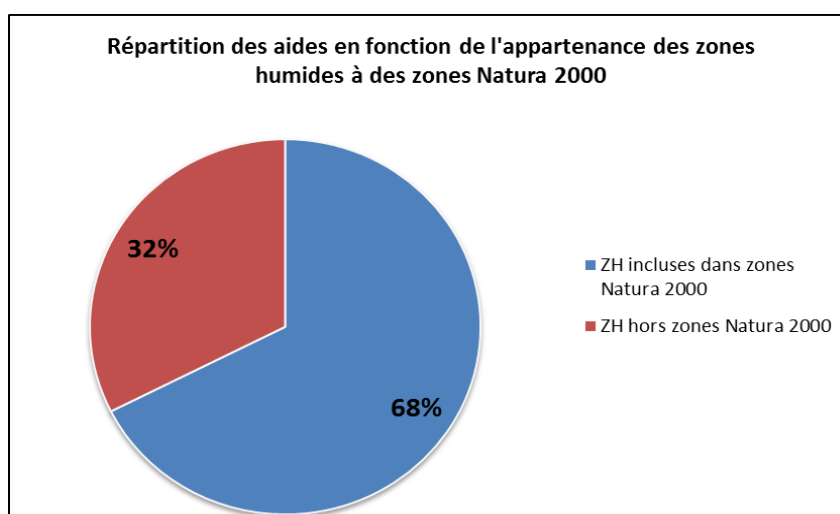
- Les zones humides présentes dans le lit majeur des cours d'eau (sur la base des atlas des zones inondables) : « importance » des zones humides au regard de leur rôle en tant qu'annexe hydraulique des cours d'eau.

Ces traitements ont été possibles uniquement pour les dossiers liés à un « ouvrage » localisable. Pour rappel les opérations « ponctuelles » d'entretien, de restauration et d'acquisition sont localisées pour l'essentiel, les opérations plus étendues (inventaire, études, etc.) ne le sont pas (cf. présentation des données exploitées en introduction de la présente note). Comme rappelé en introduction de la note, ces « ouvrages » sont représentés par un objet point et non polygone. Cela implique une imprécision dans le croisement avec l'emprise des zones Natura 2000, des ZNIEFF et des lits majeurs de cours d'eau.

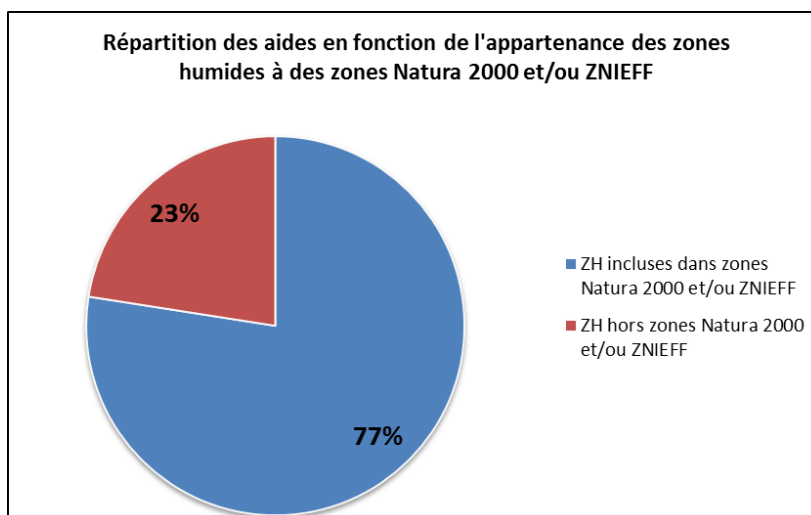
Les graphiques ci-dessous comparent la répartition des aides selon que les zones humides concernées sont incluses ou non dans une zone Natura 2000 ou une ZNIEFF.



**Figure 28 : part des zones humides effectives appartenant à des zones Natura 2000**



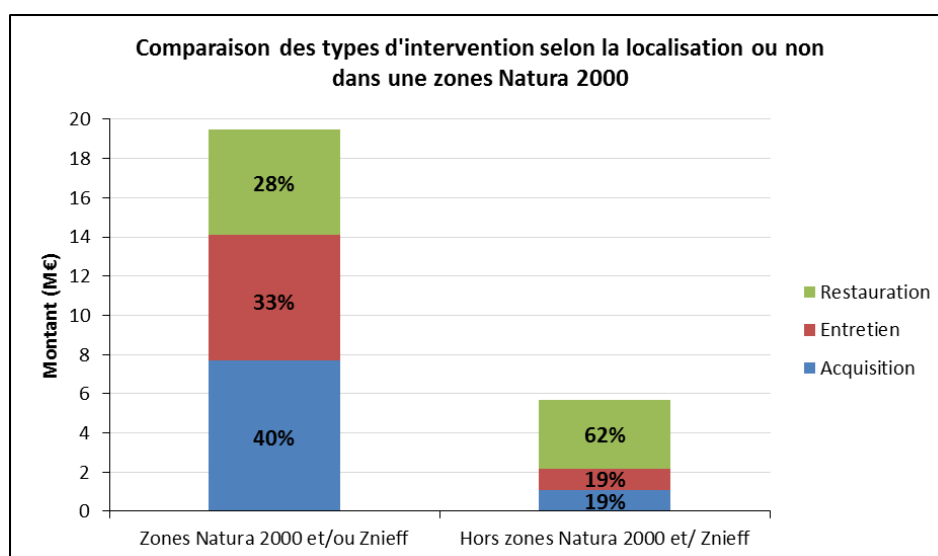
**Figure 29 : répartition des aides en fonction de l'appartenance des zones humides à des zones Natura 2000**



**Figure 30 : répartition des aides en fonction de l'appartenance des zones humides à des zones Natura 2000 et/ou ZNIEFF**

La carte présentée ci-après montre que cette concentration des aides sur les zones humides incluses dans des zones Natura 2000 et/ou ZNIEFF est liée au grand nombre de dossiers dans les secteurs de marais atlantiques et dans les vallées de la Loire et de l'Allier classés en zones Natura 2000 et/ou ZNIEFF.

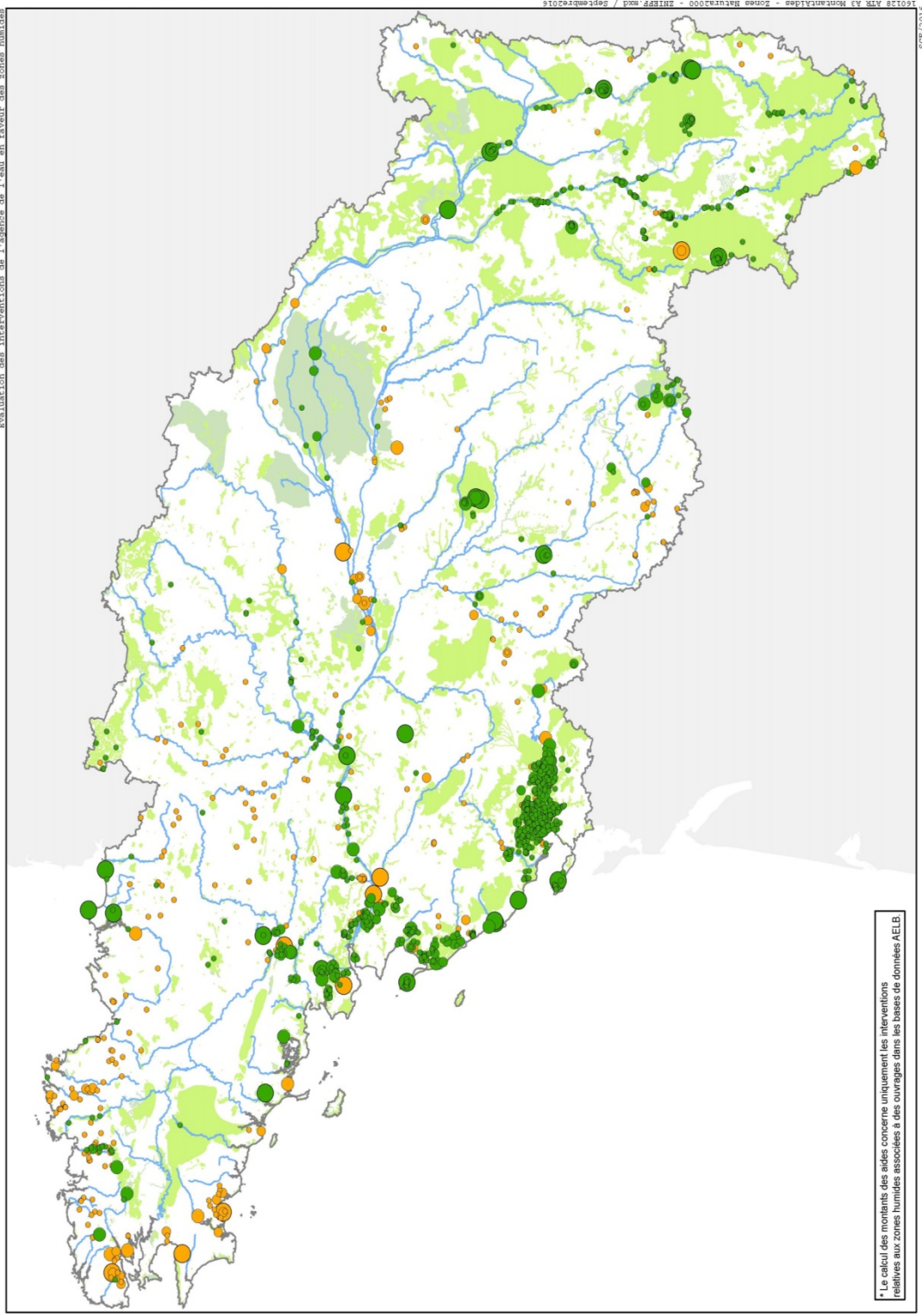
La figure ci-après compare la répartition des aides par types d'intervention selon que les zones humides appartiennent ou non à des zones Natura 2000 ou des ZNIEFF.



**Figure 31 : comparaison des types d'intervention selon la localisation ou non dans une zone Natura 2000**

Dans les zones Natura 2000 et les ZNIEFF, les aides de l'agence concernent majoritairement les acquisitions et les opérations d'entretien des zones humides. En dehors de ces secteurs, la part des aides pour l'acquisition et l'entretien est au contraire beaucoup plus faible. La part de la restauration y est par conséquent plus importante, mais reste néanmoins, en valeur absolue, inférieure aux aides accordées à la restauration dans les zones d'intérêt patrimonial.





**AELB**

**Montant des aides, Zones Natura 2000, ZNIEFF**

- Périmètre de l'Agence de l'Eau Loire-Bretagne
- Cours d'eau principaux (BD Carthage)
- Zones Natura 2000
- ZNIEFF 1 et 2

**Localisation des ouvrages**

- Inclus en zone Natura 2000 ou en ZNIEFF
- Hors zone Natura 2000 et hors ZNIEFF

**Montant des aides dédiées aux interventions relatives aux zones humides à l'échelle des ouvrages (\*)**

- Inferieur à 25 k€
- Entre 25 et 50 k€
- Entre 50 et 100 k€
- Entre 100 k€ et 1 M€

Source des données : IGN BD Carthage, MNNN, AELB

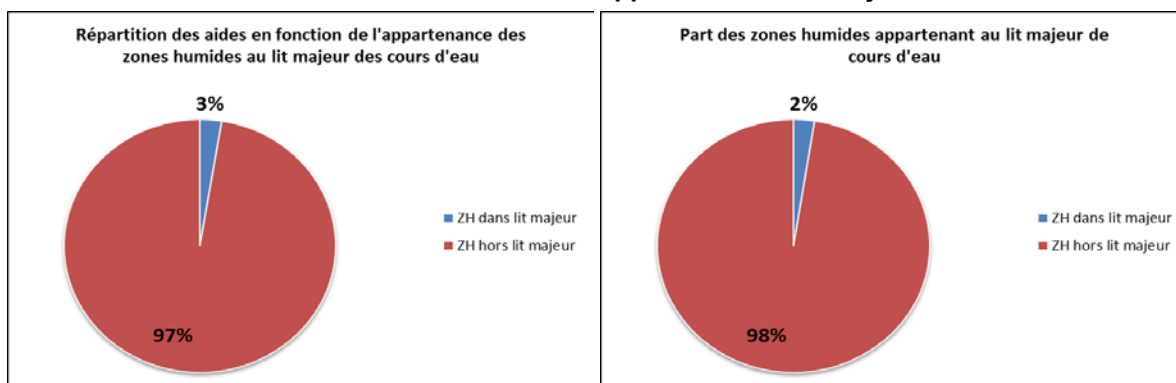
0 20 40 km  
1/2 000 000

\* Le calcul des montants des aides concerne uniquement les interventions relatives aux zones humides associées à des ouvrages dans les bases de données AELB.

Figure 32 : montant des aides, Zones Natura 2000 ZNIEFF

Les graphiques ci-dessous présentent une analyse similaire selon la situation des zones humides par rapport au lit majeur des cours d'eau.

**Figure 33 : répartition des aides en fonction de l'appartenance des zones humides au lit majeur des cours d'eau/ Part des zones humides appartenant au lit majeur des cours d'eau**



### Constats

Une grande majorité des aides concerne des zones humides appartenant à des zones Natura 2000. De manière générale, sur la base des zones humides effectives connues, une part importante des zones humides sont situées en zone Natura 2000. Cette proportion générale n'est cependant pas aussi marquée que celle observée pour les interventions de l'agence de l'eau (43% contre 68%). La part des interventions dans les secteurs d'intérêt patrimonial passe à 77% si on prend également en compte les ZNIEFF. Il apparaît ainsi que ces interventions ciblent plus favorablement les secteurs d'intérêt patrimonial (grands marais du littoral atlantique, vallées de la Loire et de l'Allier, etc.). Les modalités d'aide de l'agence ne prévoient pas de priorisation par rapport à ce critère. Cette observation est probablement liée à une dynamique plus forte des acteurs locaux dans les secteurs avec des milieux emblématiques. Il existe cependant des contre-exemples de milieux d'intérêt où les acteurs s'engagent peu.

Dans les zones d'intérêt patrimonial, les interventions ont été principalement orientées vers l'acquisition et l'entretien des zones humides.

Les interventions de l'agence concernent à la fois des zones humides identifiées comme remarquables, mais aussi d'autres zones humides non reconnues spécifiquement mais qui assurent également des fonctionnalités non négligeables.

L'analyse réalisée ne prend en compte qu'une faible proportion des aides aux zones humides présentes dans le lit majeur de cours d'eau. La répartition observée suit ainsi celle de l'ensemble des zones effectives connues (3% des aides liées au lit majeur des cours d'eau contre 2% de l'ensemble des zones humides effectives connues situées dans le lit majeur). Ce résultat est cependant à relativiser au regard des limites du traitement réalisé (dossiers liés à un ouvrage uniquement et ouvrages symbolisés par un objet point). Il faut surtout noter que de nombreuses interventions sur les zones humides sont réalisées dans le cadre de la restauration des cours d'eau auxquels elles sont annexées, et donc associés à des dossiers d'interventions sur le cours d'eau.

### 2.6.3 Une mobilisation des interventions de l'agence plus difficile dans les secteurs en tête de bassin versant

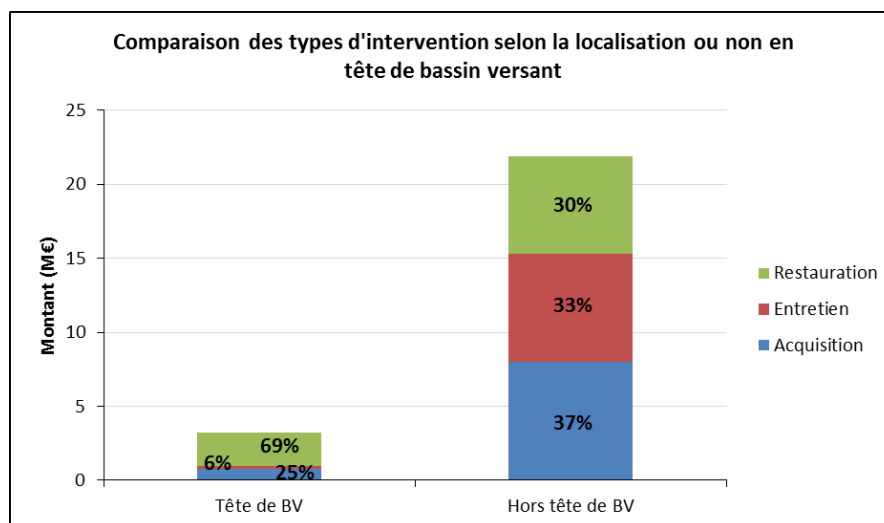
Les interventions de l'agence de l'eau ont également été analysées en fonction de la situation des zones humides par rapport aux têtes de bassin versant. La pré-localisation réalisée par l'agence de l'eau sur la base des critères définis dans le Sdage (rang de Strahler inférieur ou égal à 2, pente supérieure à 1 %) a été utilisé comme référentiel des têtes de bassin versant sur le territoire Loire-Bretagne.

Une part relativement faible des interventions de l'agence concerne des zones humides situées en tête de bassin versant, soit 12% des dossiers et 13% des aides.

	Dossiers	Part	Aides (M€)	Part
Zones humides de tête de bassin versant	141	12 %	3	13 %
Zones humides hors tête de bassin versant	1 057	88 %	22	87 %
<b>Ensemble</b>	<b>1 198</b>		<b>25</b>	

**Tableau 11 - Part des interventions de l'agence sur les zones humides situées en tête de bassin versant**

Par rapport aux autres zones humides, les interventions sur les zones humides des têtes de bassin versant sont principalement consacrées à des opérations de restauration et d'acquisition.

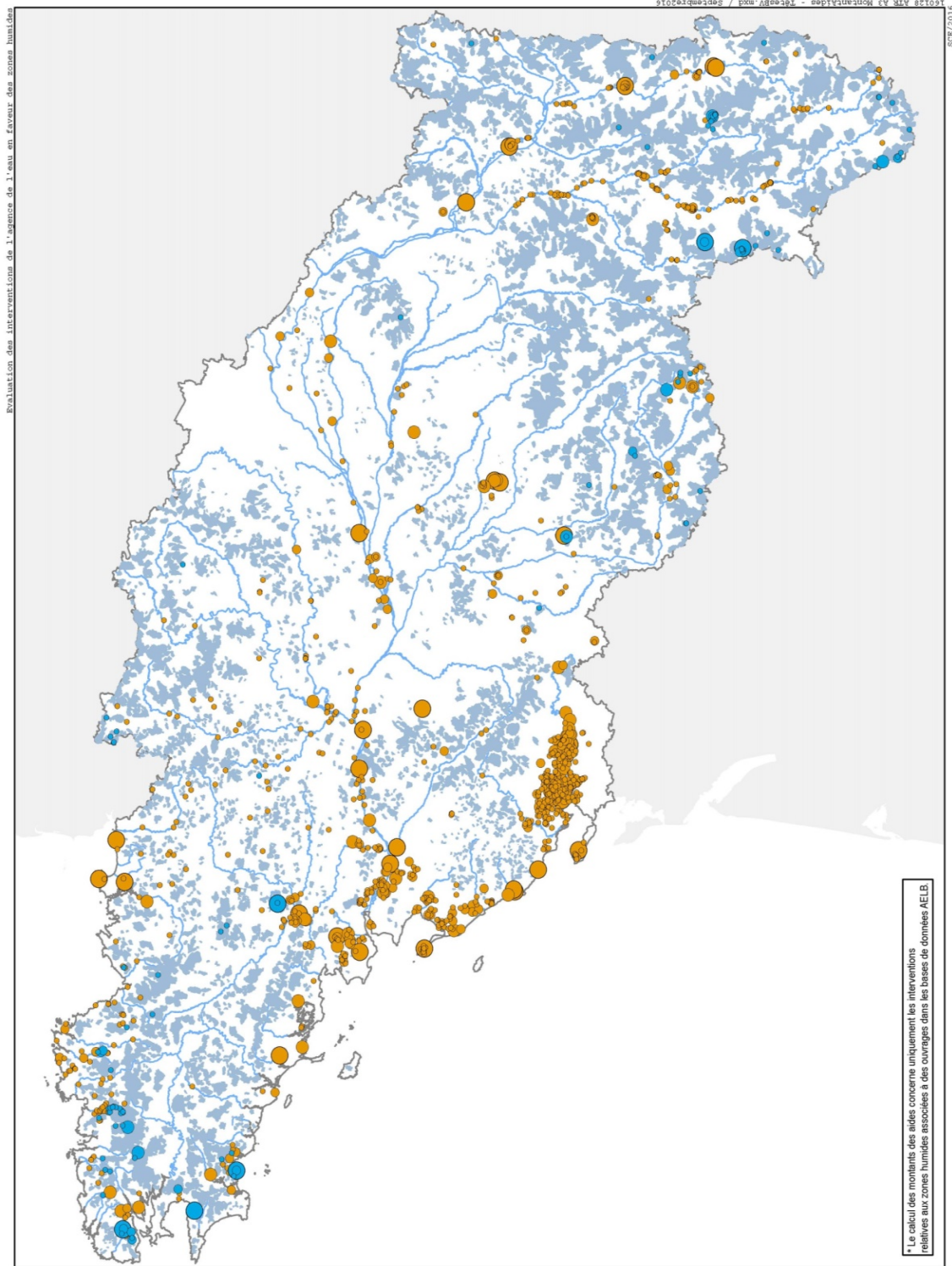


**Figure 34 : comparaison des types d'intervention selon la localisation ou non en tête de bassin versant**

#### Constats

L'analyse quantitative confirme l'expérience vécue par les chargés d'interventions de l'agence de l'eau. Il apparaît ainsi plus difficile de mobiliser les maîtrises d'ouvrage et les moyens d'interventions dans les secteurs de tête de bassin versant. Cependant les interventions sont probablement plus nombreuses en réalité, mais sont associées aux interventions sur les cours d'eau et n'apparaissent donc pas dans les analyses ci-dessus.

La répartition par type d'intervention est difficile à interpréter compte tenu du poids des opérations d'entretien dans les zones de marais rétro-littoraux.



**Figure 35 : montant des aides et têtes de bassins versants**

## 2.7 Analyse des priorités implicites de l'agence observées par le bilan des interventions :

### 2.7.1 Une absence de priorisation des interventions de l'agence en fonction de l'état des masses d'eau par classe d'état

La figure ci-dessous présente la répartition des aides de l'agence en fonction du classement des masses d'eau. Il est à noter que cette analyse se limite aux dossiers qui peuvent être localisés et associés à une masse d'eau en fonction des données disponibles (dossiers liés à un « ouvrage » localisé ou associés à une masse d'eau : 54% des dossiers - cf. présentation des données sources en introduction de la note).

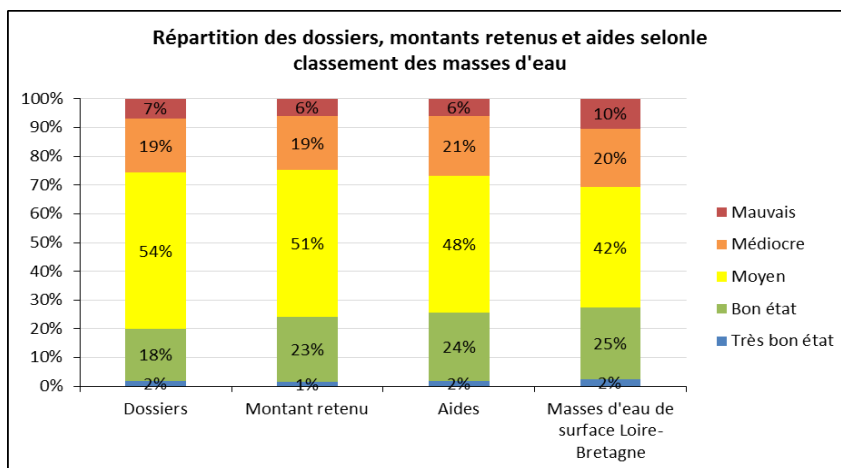


Figure 36 : répartition en pourcentages des dossiers, montants retenus et aides selon le classement des masses d'eau

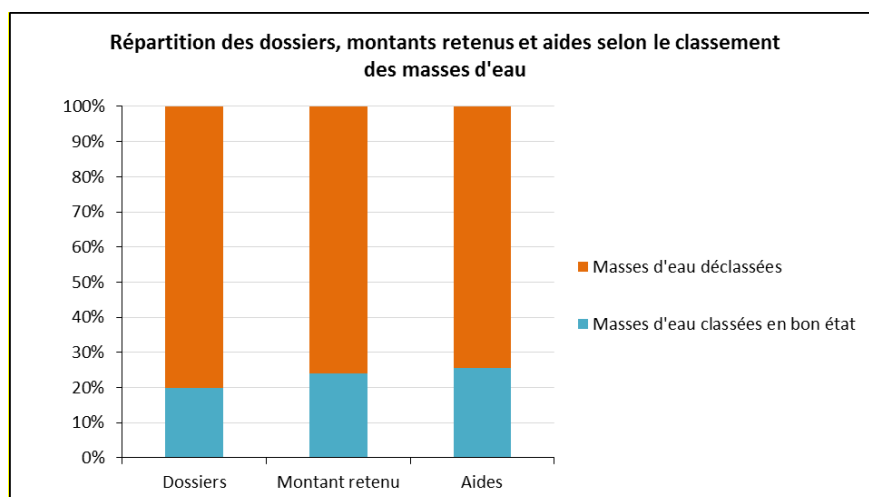
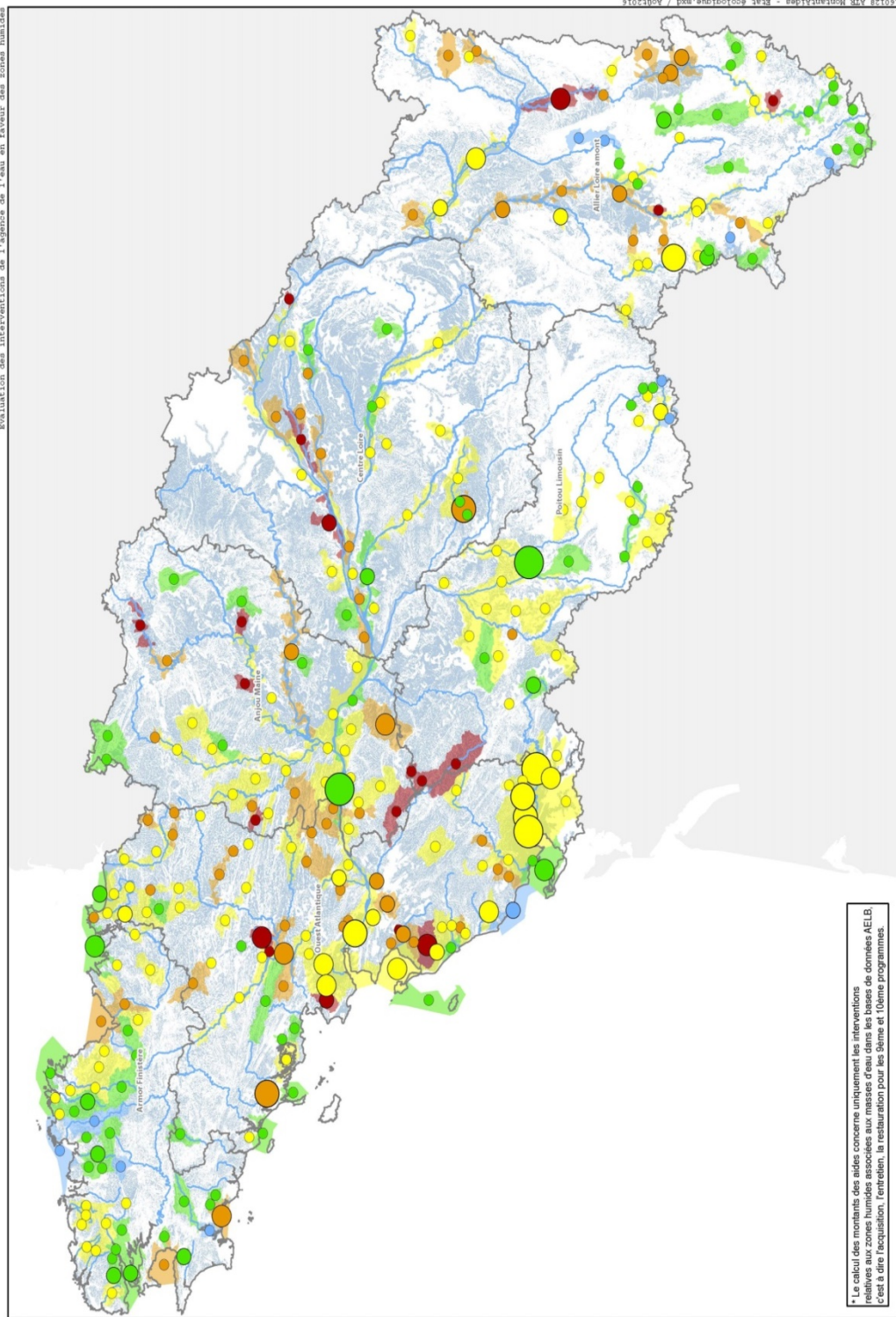


Figure 37 : répartition en pourcentages des dossiers, montants retenus et aides selon le classement des masses d'eau



**AELB**

**Montant des aides et état écologique**

- Delegations de l'Agence de l'Eau Loire-Bretagne
- Cours d'eau principaux (BD Carthage)
- Zones humides probables

**Etat écologique (bilan 2013) des bassins versants immédiats des masses d'eau concernées par des interventions relatives aux zones humides**

- Très bon
- Bon
- Moyen
- Médiocre
- Mauvais

**Montant des aides dédiées aux interventions relatives aux zones humides (\*)**

- Inferieur à 100 k€
- Entre 100 et 250 k€
- Entre 250 et 500 k€
- Entre 500 k€ et 1 M€
- Entre 1 M€ et 2 M€

Source, référence : IGN BD Carthage AELB

1/2 000 000

0 20 40 km

\* Le calcul des montants des aides concerne uniquement les interventions dédiées aux zones humides et ne prend pas en compte les autres programmes. C'est à dire l'acquisition, l'entretien, la restauration pour les 9ème et 10ème programmes.

Figure 38 : montant des aides et état écologique

### Constats

Si les analyses ci-dessus montrent que les aides de l'agence ont majoritairement concerné des zones humides présentes dans le bassin versant de masses d'eau déclassées selon les critères de bon état en application de la DCE, cela ne reflète pas forcément une priorisation puisque les proportions sont similaires à la répartition globale des masses d'eau du territoire par classes d'état écologique. Comme démontré sur la carte précédente, des interventions significatives de l'agence concernent à la fois le bassin versant de masses déclassées et des masses d'eau en bon état.

Il est à noter que les modalités d'aide de l'agence de l'eau ne priorisent pas les interventions en fonction de l'état des masses d'eau. Cela s'explique d'une part parce que le programme d'intervention n'oriente pas les interventions en fonction de l'état des masses d'eau, les interventions dépendent des opportunités : volonté de la maîtrise d'ouvrage, perception de l'intérêt des actions et dans le cadre des contrats territoriaux des diagnostics de territoire qui sont réalisés en amont des actions. Pour les zones humides, le diagnostic identifie les fonctionnalités des zones humides, l'intervention n'est donc pas priorisée en fonction de l'état de la masse d'eau, même si elle y est formellement rattachée. Par ailleurs, le lien entre état des fonctionnalités d'une zone humide et état de la masse d'eau n'est pas clairement établi, il semble que les bassins à forte densité de zones humides, les secteurs de marais en particulier, sont particulièrement sensibles au déclassement selon les critères DCE.

Cela pose la question de l'objectif des interventions. Si les fonctionnalités des zones humides (qualitatives et quantitatives) peuvent contribuer au bon état des masses d'eau, elles jouent également un rôle pour la biodiversité.

La figure suivante montre la répartition des aides par type d'intervention dans les bassins versants des masses d'eau déclassées.

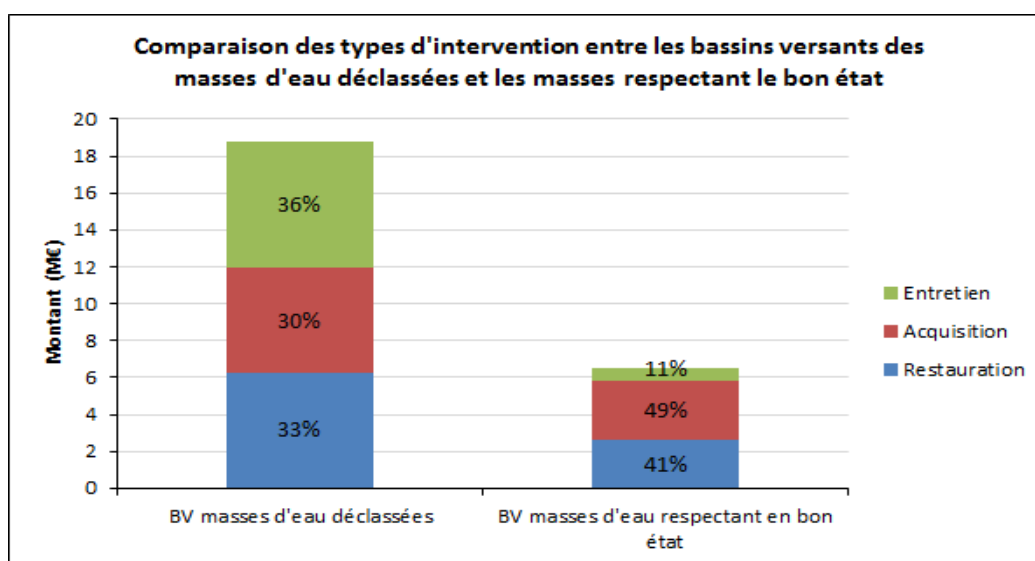


Figure 39 : comparaison des types d'intervention entre les bassins versants des masses d'eau déclassées et les masses respectant le bon état

### Constats

On observe que les interventions dans les bassins versants des masses d'eau déclassées sont globalement réparties de manière homogène entre entretien, acquisition et restauration. La part de l'entretien est beaucoup plus faible dans les bassins versants des masses d'eau en bon état.

Cette variation de l'entretien s'explique principalement par les nombreuses opérations réalisées sur les marais du littoral atlantique dans lesquels les masses d'eau cours d'eau sont majoritairement

déclassées. La part supérieure de l'acquisition et de la restauration dans les bassins des masses d'eau en bon état est un effet « mécanique » de la diminution de la part de l'entretien. En valeur absolue, les montants d'aides à la restauration et à l'acquisition sont environ deux fois supérieurs dans les bassins versants des masses d'eau déclassées.

## 2.7.2 Une intervention de l'agence plus importante sur les territoires à forte densité de zones humides

Il a été également observé la répartition des aides en fonction de la densité de zones humides probables (ratio surface zones humides probables sur surface totale du bassin versant de la masse d'eau).

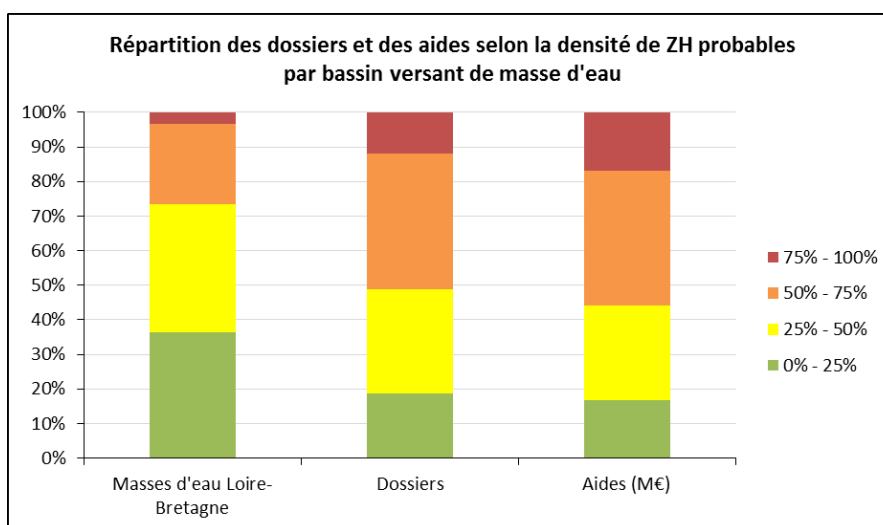
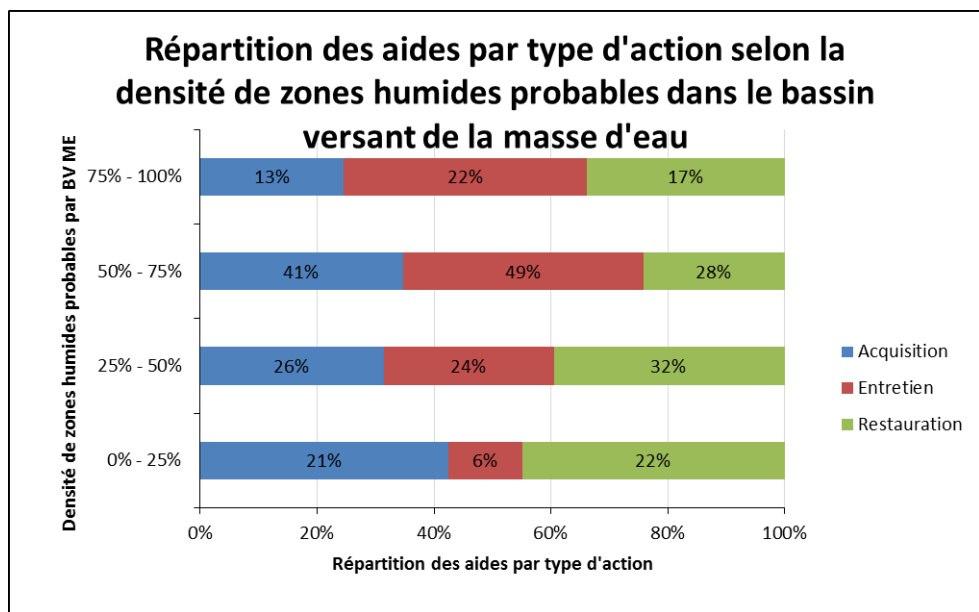


Figure 40 : répartition des dossiers et des aides selon la densité de ZH probables par bassin versant de masse d'eau

La figure suivante détaille la répartition des aides par type d'intervention en fonction de la densité de zones humides probables dans le bassin versant de la masse d'eau concernée.





**Figure 41 : répartition des aides par type d'action selon la densité de zones humides probables dans le bassin versant de la masse d'eau**

Le montant moyen des aides apparaît plus élevé dans les secteurs à forte densité de zones humides comme le montre le tableau suivant.

Densité de ZH probables par BV de masses d'eau	Aide moyenne (k€)/dossier
0% - 25%	19
25% - 50%	19
50% - 75%	20
75% - 100%	30
<b>Ensemble</b>	<b>21</b>

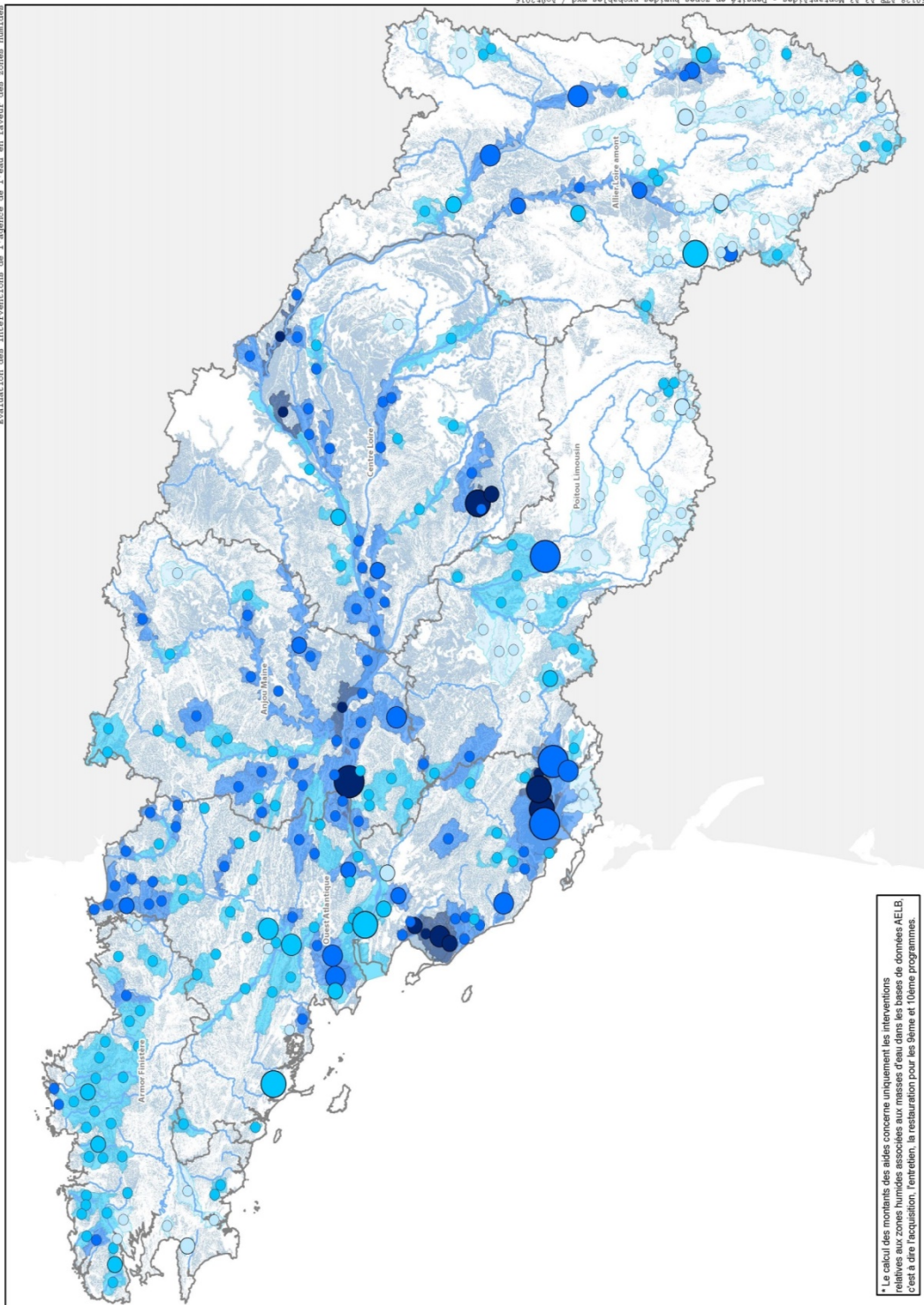
**Figure 42 : montant moyen des aides en fonction de la densité de ZH probables par BV de masses d'eau**

### **Constats**

Les dossiers et les aides apparaissent principalement concentrés dans les secteurs avec une densité de zones humides probables comprises entre 25% et 75%. Pour les secteurs avec des densités supérieures 75% en particulier, on constate une proportion de dossiers et d'aides bien supérieure à la part observée dans la répartition de l'ensemble des masses d'eau du territoire. Il y a donc bien une relation entre la densité probable de zones humides et les interventions financées par l'agence de l'eau. La répartition des aides par type d'action évolue en fonction de la densité de zones humides. La part des travaux d'entretien croît ainsi avec la densité de zones humides. Cette observation s'explique par les nombreuses opérations d'entretien réalisées sur les grands marais de la côte atlantique.

L'observation des montants moyens d'aide montre également que les secteurs à forte densité de zones humides font l'objet d'opérations plus importantes.

La carte précédente (comparaison des aides avec la densité de zones humides) montre cependant que la répartition des interventions de l'agence ne répond pas seulement à la densité de zones humides sur le territoire. L'intérêt porté à ces zones humides par les acteurs locaux, et donc la présence de porteurs de projets, ainsi que les opportunités qui se présentent constituent d'autres facteurs pour l'engagement de travaux. Il existe cependant des contre-exemples de secteurs emblématiques sans porteurs de projets.



AELB

**Montant des aides et densité en zones humides probables**

- Délégations de l'Agence de l'Eau Loire-Bretagne
- Cours d'eau principaux (BD Carthage)
- Zones humides probables

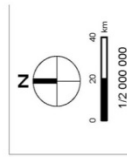
**Densité en zones humides probables (%) des bassins versants immédiats des masses d'eau concernées par des interventions relatives aux zones humides**

- Densité ≤ 25 %
- Densité entre 25 % et 50 %
- Densité entre 50 % et 75 %
- Densité > 75 %

**Montant des aides dédiées aux interventions relatives aux zones humides (\*)**

- Inférieur à 100 k€
- Entre 100 et 250 k€
- Entre 250 et 500 k€
- Entre 500 k€ et 1 M€
- Entre 1 M€ et 2 M€

Sources, références  
IGN, BD Carthage  
AELB



\* Le calcul des montants des aides concerne uniquement les interventions relatives aux zones humides associées aux masses d'eau dans les basses de données AELB. C'est à dire l'acquisition, l'entretien, la restauration pour les semis et l'œuvre programmée.

**Figure 43 : montant des aides et densité en zones humides probables**

### 2.7.3 Un accompagnement de l'agence auprès des différents types de maîtres d'ouvrage

Les maîtres d'ouvrage bénéficiaires des aides de l'agence ont été classés selon les grandes catégories suivantes :

- association,
- commune,
- conseil départemental,
- conservatoire (des espaces naturels, de l'espace littoral...),
- EPCI à fiscalité propre,
- syndicat (mixte),
- autre.

L'analyse de la répartition des dossiers et des aides est présentée ci-après. L'analyse est réalisée sur une extraction de 2 653 dossiers identifiés comme liés aux zones humides, correspondant à un montant total d'aides de 45 M€.

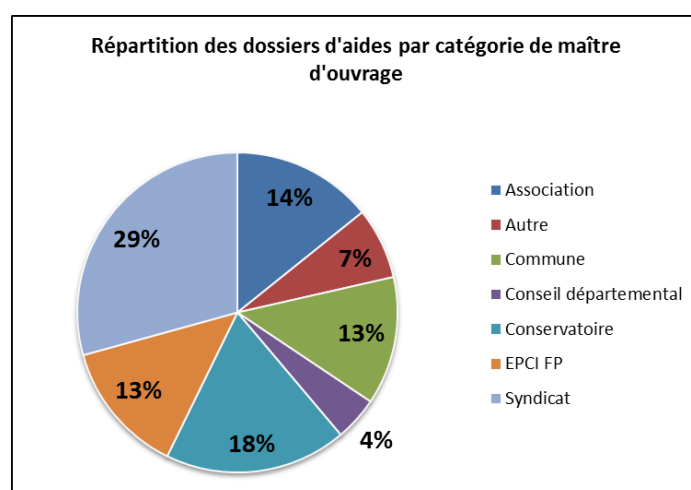


Figure 44 : répartition des dossiers d'aides par catégorie de maître d'ouvrage

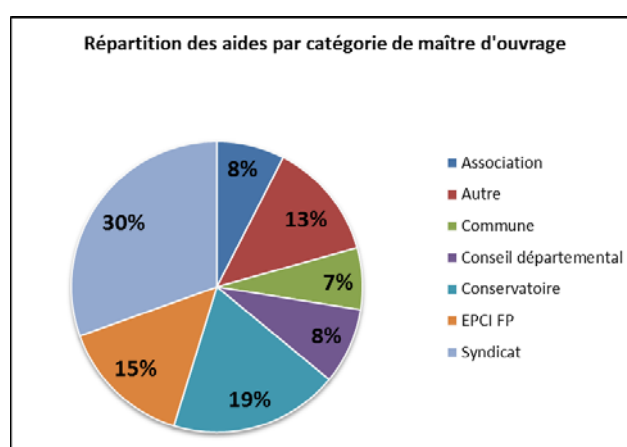


Figure 45 : répartition des aides par catégorie de maître d'ouvrage

### **Constats**

Selon cette classification, on observe que les principales maîtrises d'ouvrage qui ont bénéficié d'aides de l'agence pour les interventions liées aux zones humides sont les syndicats (mixtes), les conservatoires des espaces naturels et les EPCI à fiscalité propre, tant en nombre de dossiers que de montants d'aides.

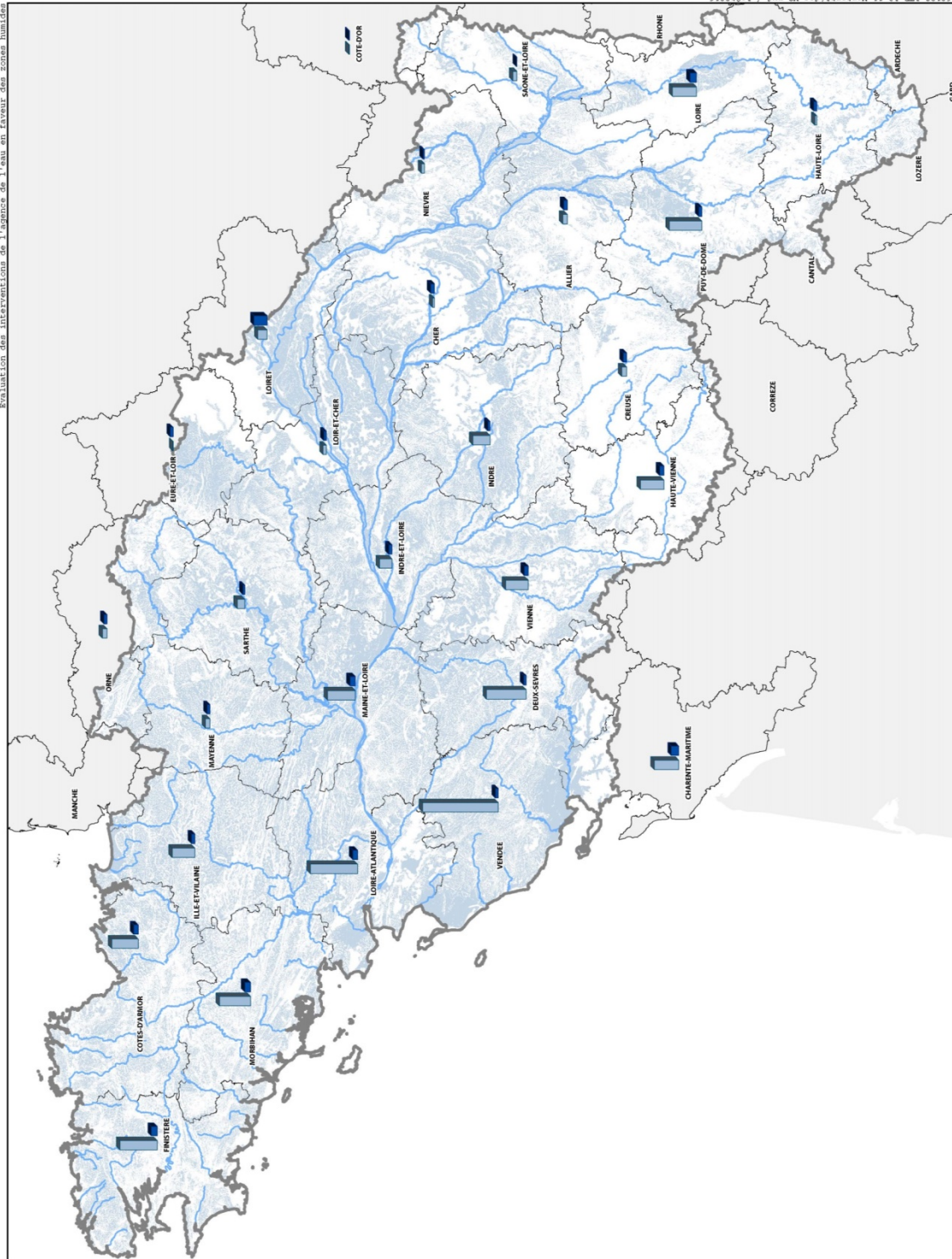
## **2.7.4 Une relation peu évidente entre les interventions en faveur de la structuration des maîtrises d'ouvrage dans le grand cycle de l'eau et les interventions en faveur des zones humides**

La première carte ci-après compare le montant des aides accordées par l'agence de l'eau en faveur de la structuration des maîtrises d'ouvrage dans le domaine de l'eau et les aides engagées en faveur des zones humides. Les interventions liées à l'organisation des maîtrises d'ouvrage extraites des bases de données de l'agence ne permettent pas de distinguer les compétences associées à chaque dossier. Les données présentées concernent donc l'ensemble des maîtrises d'ouvrages sans distinction de celles qui interviennent spécifiquement pour les zones humides. Par ailleurs, il est difficile, sur la base des données exploitées, de déterminer le périmètre concerné par chaque dossier d'aide. L'analyse a ainsi été réalisée selon une échelle géographique arbitraire, soit l'échelle départementale.

Une seconde carte compare la répartition des interventions sur le territoire avec la richesse des collectivités. Le potentiel financier<sup>7</sup> des communes a été utilisé comme indicateur de cette richesse. Compte de tenu de la difficulté à reconstituer les montants totaux correspondant aux maîtres d'ouvrage, la comparaison est réalisée avec les potentiels financiers des communes.

---

<sup>7</sup> Le potentiel financier correspond aux recettes qu'une collectivité est en mesure de mobiliser : taxes locales et dotation globale de fonctionnement de l'état aux collectivités.



AELB

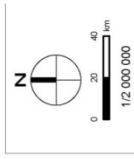
**Montant des aides dédiées à l'organisation de la maîtrise d'ouvrage**

- Périmètre de l'Agence de l'Eau Loire-Bretagne
- Cours d'eau principaux (BD Carthage)
- Zones humides probables

**Montant des aides dédiées aux interventions relatives aux zones humides à l'échelle des départements**

- 3 000 000
- Acquisition, entretien, restauration, inventaire, autres travaux
- Maîtrise d'ouvrage

Sources : Références ION BD Carthage IGN BD Carth AELB



**Figure 46 : montant des aides dédiées aux interventions relatives aux zones humides à l'échelle des départements**

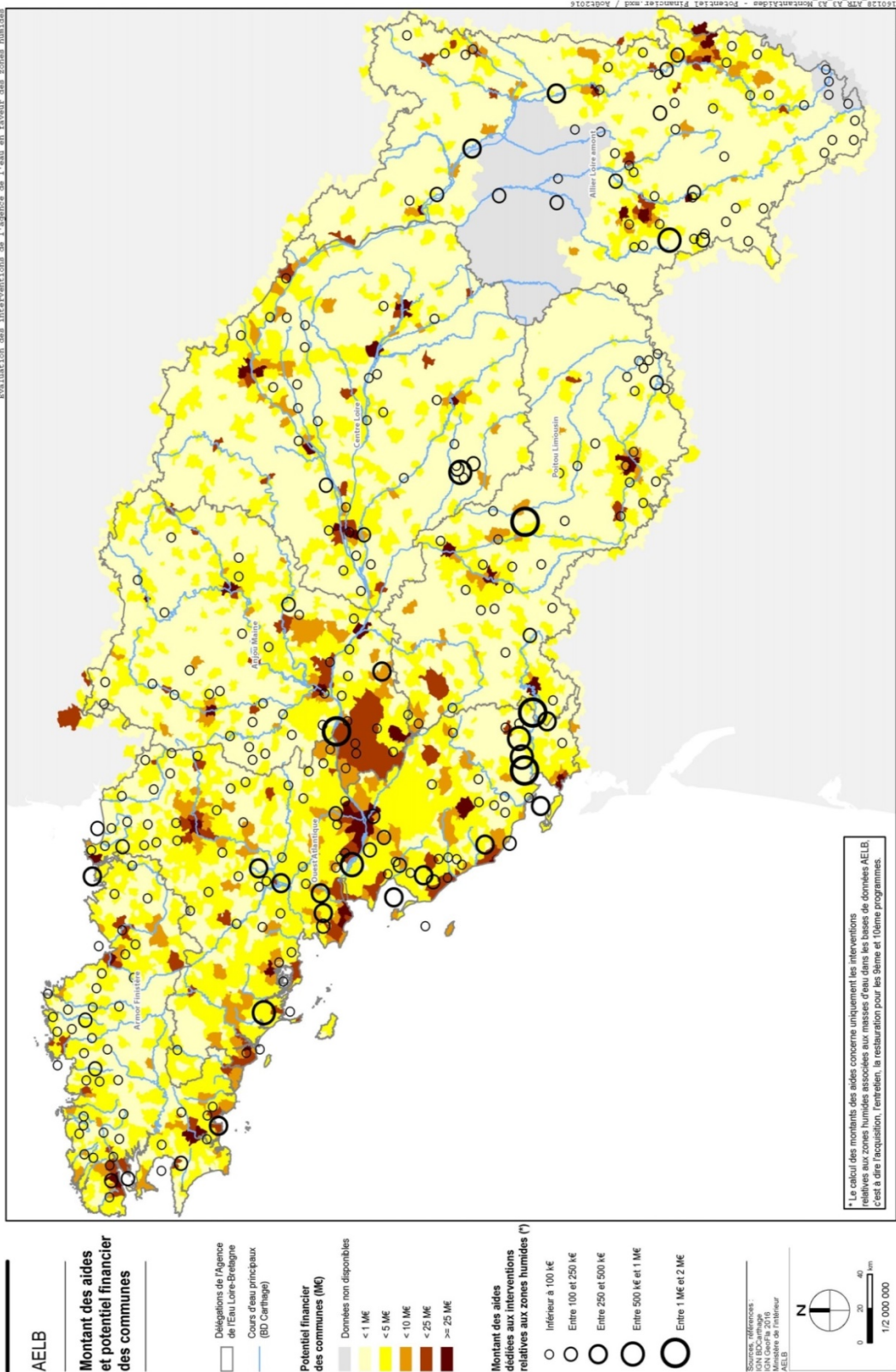


Figure 47 : montant des aides et potentiel financier des communes

## **Constats**

Les résultats obtenus ne permettent pas d'établir une relation évidente entre les interventions en faveur de la structuration des maîtrises d'ouvrage dans le grand cycle de l'eau et les interventions en faveur des zones humides. Cela peut s'expliquer d'une part par les limites du traitement des données. D'autre part, un certain nombre de secteurs du territoire disposaient déjà d'une maîtrise d'ouvrage structurée et opérationnelle. Cela constitue vraisemblablement l'un des principaux facteurs expliquant la répartition géographique des dossiers aidés par l'agence de l'eau. L'agence de l'eau intervient là où des interlocuteurs sont présents pour engager des initiatives et qu'ils sont mobilisés sur des milieux emblématiques (marais poitevin, marais breton, estuaire de la Loire / Grand Lieu, lits majeurs de la Loire et de l'Allier, basses vallées angevines, marais de Redon...) et/ou des problématiques particulières (programmes de lutte contre les algues vertes, lutte contre les plantes exotiques envahissantes...).

Il reste cependant des secteurs emblématiques vis-à-vis des zones humides sans interlocuteurs pour porter des projets, ou au contraire avec plusieurs interlocuteurs en concurrence ce qui est défavorable à une politique efficace.

Comme le montre la carte précédente, il apparaît globalement que les interventions sont liées aux moyens financiers dont disposent les collectivités. Au-delà de cette tendance générale, les instructeurs des dossiers de l'agence constatent cependant que les zones humides ne sont parfois pas une priorité pour des collectivités disposant de moyens financiers relativement importants. Cette thématique peut constituer au contraire une priorité pour certaines collectivités, même si elles disposent de moyens financiers limités.





### 3. Réponses aux questions évaluatives

Cette partie présente la réponse aux quatre questions évaluatives posées par le comité de pilotage. Pour chaque question, un encadré synthétise les principaux critères de jugements définis avec le comité de pilotage dans le cadre de la construction du référentiel de l'évaluation<sup>8</sup>. Celui-ci est le cadre de référence sur lequel les réponses aux questions évaluatives sont élaborées.

Une réponse de synthèse globale articulant les quatre concepts thématiques mis en avant dans les questions évaluatives (outils, territorialisation, pérennité, connaissance) sera présentée dans la partie suivante.

#### 3.1 Dans quelle mesure les outils de l'agence de l'eau sont-ils les garants de sa politique d'intervention ?



##### ***Une politique d'intervention avec une dimension stratégique faiblement formalisée***

L'analyse de la structuration de la politique d'intervention de l'agence en faveur des zones humides est un préalable nécessaire afin de porter un jugement sur la pertinence et l'efficacité des outils utilisés par l'agence pour répondre aux finalités et aux objectifs de sa politique d'intervention.

La reconstitution du cadre d'intervention de l'agence de l'eau Loire-Bretagne en faveur des zones humides, à partir du 10<sup>e</sup> programme, détaillée ci-après, met en évidence :

- des interventions multiples et de nature différente (restauration, études, préservation, acquisition...);
- des objectifs non réellement énoncés en tant que tels ;
- des cibles insuffisamment identifiées.

Seule la fiche action 2.2C<sup>9</sup> « *Gérer les zones humides par la maîtrise foncière et d'usage* » identifie clairement l'atteinte pour fin 2018 d'un objectif<sup>10</sup> de 2 600 ha pour l'acquisition. Au regard de la diversité des enjeux<sup>11</sup> et des types de zones humides présents à l'échelle du bassin Loire-Bretagne,

<sup>8</sup> Le référentiel est en annexe du rapport

<sup>9</sup> Source : Le 10<sup>e</sup> programme de l'agence de l'eau Loire-Bretagne, Volume 1. Délibérations Redevances et Programmes, Janvier 2017

<sup>10</sup> Deux autres objectifs sont indiqués dans le contrat d'objectif qui lie l'agence à son ministère de tutelle à savoir 26 000 ha de zones humides préservées dont 24 000 ha par restauration et entretien

<sup>11</sup> Par exemple, lors des entretiens, trois types d'enjeux ont été identifiés en fonction de la nature de la zone humide par les maîtres d'ouvrage et les acteurs du bassin intervenant sur les zones humides : les zones humides oligotrophes (tourbières) sur

la formalisation d'enjeux et d'orientations stratégiques reste assez limitée. L'articulation complémentaire des outils, de la connaissance, des notions de territorialisation et de pérennité, qui montrerait une cohérence stratégique d'ensemble, ne transparait que faiblement dans les documents de programmation. En effet, les thématiques de la territorialisation et de la pérennité ne sont pas directement objectivées, ni réellement formalisées dans le cadre d'intervention de l'agence. Plus globalement, le manque de lisibilité des orientations stratégiques et l'absence d'objectifs clairement explicités trouve écho dans les interrogations d'une partie des agents sur la construction d'un positionnement stratégique de l'agence ; mais également auprès des acteurs du bassin dont la perception des objectifs de l'agence sur les zones humides demeure assez hétérogène<sup>12</sup>.

Pour une majorité des acteurs du bassin interrogés, les objectifs de l'agence sont avant tout perçus sur l'atteinte du bon état des masses d'eau.

---

les têtes de bassin soumises aux risques de déprise agricole ; la détérioration des zones humides alluviales menacées par les pratiques agricoles et l'urbanisation ; la pression urbaine et foncière sur les zones humides littorales.

<sup>12</sup> Quatre types de perception identifiés : Une identification claire des objectifs de l'agence avec une bonne adéquation de ces derniers pour répondre aux enjeux zones humides à l'échelle du bassin ; Une identification limitée des objectifs de l'agence ; Une absence d'objectifs clairs de l'agence sur les zones humides ; Une absence de vision des objectifs de l'agence sur les zones humides.

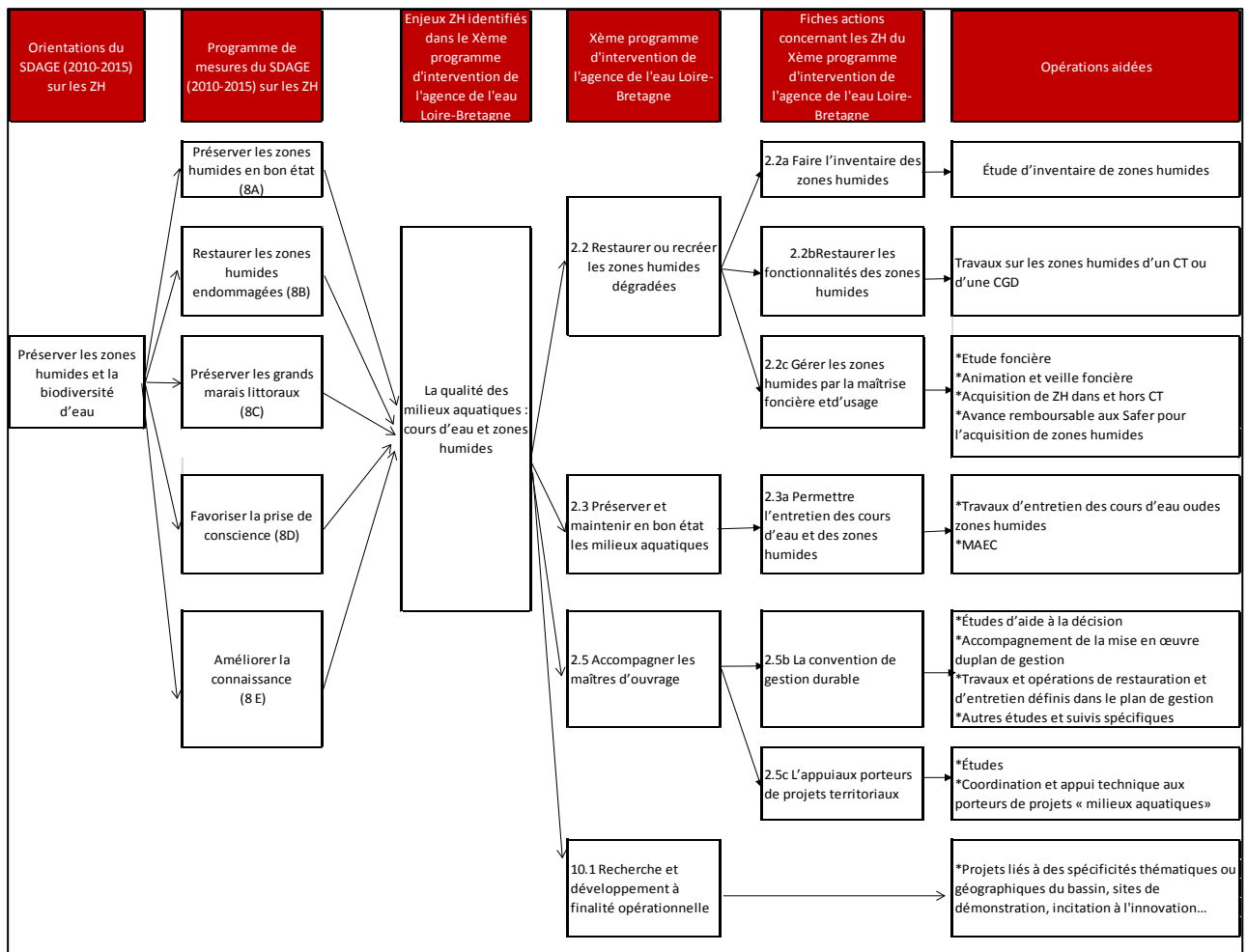


Figure 48 : reconstitution de la logique d'intervention de l'agence en faveur des zones humides au travers du 10<sup>e</sup> programme

**Un cadre instrumental diversifié mais dépendant des capacités (financières et techniques), de l'intérêt et du volontarisme de la maîtrise d'ouvrage locale sur les zones humides**

Au regard des types de zones humides présents sur le bassin et des enjeux qu'elles représentent, le cadre instrumental de l'agence permet de mobiliser plusieurs approches (territoriale, foncière, animation, connaissance) par rapport aux besoins des maîtrises d'ouvrage locales. L'enquête adressée aux bénéficiaires des aides de l'agence a permis de souligner que les outils de l'agence nécessitant une maîtrise d'ouvrage (contrat territorial et inventaire) restent assez bien connus, à l'exception de la convention de gestion durable. Cette connaissance est liée à leur mise en œuvre historique et aux missions d'accompagnement et de sensibilisation réalisées par certaines structures (conseil départemental, conservatoire des espaces naturels). Toutefois la pertinence des outils de l'agence reste très variable en fonction de plusieurs facteurs locaux.

- Le **contrat territorial** constitue l'outil « phare » de l'agence de l'eau Loire-Bretagne pour réduire les différentes sources de pollution ou de dégradation physique des milieux aquatiques. Les études de cas, les entretiens et les réunions territoriales par délégation ont mis en évidence la pertinence des modalités du contrat territorial (diagnostic, comité de pilotage, animation...) pour intervenir sur les milieux humides. Ces travaux et instances permettent de porter à la connaissance des acteurs du territoire les enjeux zones humides (phase de diagnostic) et de structurer et d'animer une démarche territoriale qui prend en compte cette thématique. Ce cas de figure (contrat territorial des Basses Vallées Angevines, contrat de la Veyre) peut être considéré comme idéal par rapport à la diversité des situations observées à l'échelle du bassin ; il reste toutefois fortement lié à plusieurs facteurs : la détermination de la maîtrise d'ouvrage locale ; ses capacités humaines et financières ;

l'intégration des zones humides dans une dynamique territoriale locale ; le contexte territorial. Plus généralement, à l'échelle du bassin, bien que l'outil contrat permette d'agir sur les zones humides, plusieurs limites liées à ses modalités ont été constatées :

- Comme il est mentionné dans le rapport d'évaluation du contrat territorial<sup>13</sup>, les contrats s'inscrivent dans des dynamiques territoriales et historiques marquées (spécificités thématiques, des « usages » en lien avec des partenariats régionaux ou départementaux variables). Ces dynamiques peuvent dans certains cas influencer la perception des maîtrises d'ouvrage sur l'outil, mais également le fonctionnement des équipes opérationnelles en délégation. C'est pour cette raison que l'outil contrat peut être d'abord perçu comme un cadre pour intervenir prioritairement sur les masses d'eau<sup>14</sup> dans une perspective DCE (qui reste la finalité de l'agence) et non directement sur les zones humides. La phase de diagnostic du contrat peut dans certains cas omettre de prendre en compte des zones humides dont l'intérêt peut être perçu comme faible (annexes hydrauliques, bordures de cours d'eau...).
  - En l'absence de compétence technique sur les zones humides au sein des maîtrises d'ouvrage, la prise en compte de cette thématique peut être limitée dans la mise en œuvre du contrat.
  - Certaines modalités administratives ne font pas l'unanimité auprès des maîtres d'ouvrage : le contrat peut être considéré comme « souple », c'est-à-dire flexible en fonction des situations rencontrées et permettant de réaliser des avenants ; à l'inverse il peut être considéré comme « rigide » pour articuler les financements des différents partenaires et complexe à élaborer. Ces perceptions varient d'un porteur de contrat territorial à l'autre.
  - La démarche contractuelle induit la présence d'une maîtrise d'ouvrage or ce n'est pas le cas sur l'ensemble du bassin<sup>15</sup>. Elle reste peu adaptée pour les territoires dits orphelins<sup>16</sup>.
- La **convention de gestion durable** est le seul outil de l'agence spécifiquement dédié aux zones humides. Depuis 2013, date à laquelle elle a été ouverte à la contractualisation, seules 6 conventions ont été signées. Au-delà de la faible connaissance de l'outil de la part des acteurs du bassin, ses modalités sont perçues comme un frein non négligeable par certains maîtres d'ouvrage :
- une gestion administrative jugée lourde au regard des faibles surfaces concernées ;
  - une mise en œuvre uniquement sur les parcelles acquises avec l'aide de l'agence, or un site peut être constitué de plusieurs parcelles dont certaines n'ont pas été acquises avec le soutien de l'agence.
- Les **cellules d'animation** (CATER/ASTER) qui visent à accompagner les maîtres d'ouvrage sont jugées pertinentes lorsque ces dernières disposent d'une orientation sur la thématique des zones humides. Elles permettent d'accompagner les maîtrises d'ouvrage locales sur les enjeux liés aux zones humides mais aussi de les sensibiliser aux différents cadres d'action que les maîtrises d'ouvrage peuvent mobiliser pour bénéficier d'un appui financier pour leurs futures interventions.
- Les **inventaires** constituent un cadre préalable aux interventions sur les zones humides dans la mesure où ils permettent aux maîtres d'ouvrage d'identifier les zones humides présentes

---

<sup>13</sup> Rapport final, Evaluation du contrat territorial, Outil d'intervention de l'agence de l'eau Loire-Bretagne

<sup>14</sup> L'ensemble des finalités des contrats se structurent par rapport à la réglementation générale et donc à l'atteinte du bon état de la qualité des eaux or il est parfois difficile d'établir un lien direct entre une zone humide et une masse d'eau

<sup>15</sup> Notamment sur les délégations Centre-Loire et Allier-Loire-amont où il existe plusieurs territoires dits orphelins

<sup>16</sup> Territoires sans maîtrise d'ouvrage ou dénués d'interventions sur les zones humides

sur leur territoire ainsi que les enjeux qui y sont associés. Le Sdage Loire-Bretagne 2010-2015 rappelle à ce titre la responsabilité des Sage pour l'identification d'enveloppe de forte probabilité de présence de zones humides, mais également la prise en compte des zones humides dans les SCOT et les PLU.

Les inventaires financés par l'agence peuvent ainsi être réalisés par des Sage (identification des zones humides probables), des communes ou leurs groupements, d'autres collectivités, des établissements publics, des associations.

Les inventaires peuvent être réalisés à l'échelle des bassins versants sur le périmètre d'un Sage et/ou à l'intérieur d'une enveloppe prioritaire ; dans le cadre d'une opération territoriale en l'absence d'enveloppes prioritaires prédéfinies par un Sage ; – ou à une échelle plus large (département, région,...).

Bien que l'utilité première des inventaires soit règlementaire, les maîtres d'ouvrage et les autres acteurs intervenant sur les zones humides les considèrent comme nécessaires à la concertation pour définir une stratégie d'intervention sur ces milieux.

Les entretiens auprès des acteurs du bassin et les réunions territoriales en délégation ont souligné une acceptation variable des inventaires notamment en fonction du contexte territorial. Sur certains territoires, les zones humides peuvent être identifiées comme une contrainte en matière d'aménagement ou de développement d'activités économiques, surtout lorsqu'elles couvrent d'importantes surfaces. À l'inverse, la reconnaissance des zones humides peut être facilitée en raison de leur faible surface sur un territoire. La méthode d'inventaire utilisée peut également influencer l'acceptation de l'outil. À titre d'exemple, les inventaires sont mieux acceptés par les acteurs locaux lorsque leur réalisation a été partagée avec eux que lorsqu'ils sont réalisés uniquement selon les critères de l'arrêté délimitation du 24 Juin 2008.

- Bien que le Sdage rappelle que les inventaires sont de la responsabilité du Sage et qu'ils doivent être pris en compte dans les documents d'urbanisme, cette prise en compte n'est pas systématisée à l'échelle du bassin Loire-Bretagne. De même, l'utilisation des inventaires comme une base de construction à une stratégie d'intervention<sup>17</sup> n'a que faiblement été mentionnée lors des entretiens et des études de cas. Bien que des zones humides puissent être identifiées, les interventions restent largement dépendantes des opportunités foncières.
- Les **acquisitions foncières** financées par l'agence, soit 2228 ha entre 2013 et 2015 sont avant tout ponctuelles et dépendent des opportunités locales présentes sur les territoires.

### ***Un manque de synergie avec certaines politiques publiques et une intervention orientée sur les territoires structurés***

Les études de cas et les entretiens ont permis de souligner l'intérêt du contrat territorial pour la mise en cohérence<sup>18</sup> des politiques d'intervention des différents partenaires d'un contrat sur les zones humides. Cette mise en cohérence est facilitée par les différentes instances de gouvernance du contrat, par le rôle de l'agence qui apporte un appui à la cohérence des interventions menées, mais aussi par le porteur du contrat qui assure la mise en cohérence des financements des partenaires.

De même, d'après le rapport d'évaluation des démarches de préservation et de restauration des zones humides du plan Loire 3 (2014), le plan Loire a permis d'instaurer un véritable espace de dialogue à une échelle de bassin sur la thématique des zones humides, permettant des échanges entre partenaires techniques et financiers, et contribuant ainsi à une meilleure interconnaissance des acteurs entre eux et des politiques de chacun en faveur de l'eau ou de la biodiversité. Néanmoins, il n'a pas permis une mise en œuvre commune des différentes politiques « eau » et « biodiversité », sa gouvernance et sa stratégie ne se sont avérées pas assez lisibles et différenciées par rapport à ces

---

<sup>17</sup> Exemple du département du Finistère et du département de la Loire

<sup>18</sup> Exemple étude de cas du CRE des Hautes Chaumes des Monts du Forez

politiques. Enfin, les relais que constituent les systèmes de gouvernance des Sage ont été peu mobilisés.

De manière plus générale, un manque de synergie a été constaté et mentionné par les maîtres d'ouvrage locaux pour les cadres d'intervention publique suivants :

- la police de l'eau : bien que les services de l'État soient associés à l'élaboration des contrats, pour certains territoires, les délais d'instruction des actions au titre des dossiers loi sur l'eau, de Déclaration d'intérêt Général (DIG), nécessitent plusieurs échanges jugés parfois incompréhensibles par les maîtres d'ouvrage et entraînant un retard pour la mise en œuvre de certaines actions du contrat.  
L'application hétérogène de la police de l'eau est également un frein qui a été mentionné par certaines maîtrises d'ouvrage locales. Dans certains territoires (exemple de l'étude de cas Gartempe), elle est jugée laxiste vis-à-vis des projets de drainage qui accompagnent les mutations de systèmes agricoles.
- Natura 2000 : l'articulation entre les contrats territoriaux et les contrats Natura 2000 n'est pas systématique. Dans les cas où une articulation est observée, les orientations du Docob (document d'objectifs) sont prises en compte et mises en cohérence avec les objectifs du contrat. D'autres situations ont démontré une articulation plus « officieuse » : les maîtres d'ouvrage à la fois d'un document d'objectifs et d'un contrat favorisent une mise en cohérence des actions directement sur le terrain et non formellement dans le contrat territorial. Ce manque de synergie s'explique en grande partie par une faible collaboration historique entre les acteurs intervenant sur les milieux aquatiques et ceux sur la biodiversité, mais également par le décroisement des aides et des actions sur les domaines de l'eau et de la biodiversité.
- Les documents d'urbanisme : la prise en compte dans les documents d'urbanisme (SCOT, PLU) des inventaires réalisés par les Sage demeure très variable en fonction des territoires. À titre d'exemple, les réunions en délégation ont souligné une bonne prise en compte des inventaires dans les documents d'urbanisme sur la Région Bretagne ; à l'inverse, ces derniers restent faiblement pris en compte sur le territoire de la délégation Ouest atlantique. Ces différences sont notamment expliquées par les acteurs par la proportion de zones humides présentes sur un territoire : plus il y a de zones humides sur un territoire (exemple délégation Ouest atlantique), plus il peut y avoir des difficultés à les prendre en compte dans les documents d'urbanisme.
- Une incohérence de calendrier entre les programmes européens (FEDER, FEADER), notamment pour les MAEC, et le démarrage des contrats.

Au-delà de ces aspects d'articulation avec les autres politiques, l'adéquation des moyens alloués à chaque outil est également importante afin d'apprécier la qualité individuelle de ces outils pour mettre en œuvre la politique d'intervention de l'agence sur les zones humides.

D'après l'enquête adressée aux bénéficiaires des aides de l'agence sur les zones humides, les moyens attribués pour la mise en œuvre des contrats territoriaux et pour celle des inventaires sont jugés satisfaisants. Toutefois, les travaux réalisés dans la phase d'analyse évaluative dont la caractérisation des interventions de l'agence ainsi que les études de cas ont souligné des disparités<sup>19</sup> en matière d'intervention sur les territoires.

Les interventions de l'agence sont plus concentrées sur certains territoires (Ouest du bassin) que d'autres (Est du bassin). Cette situation peut en partie s'expliquer par la plus forte concentration de zones humides remarquables sur l'ouest du bassin et donc la présence d'une maîtrise d'ouvrage volontaire voire dédiée et donc structurée et en capacité de mobiliser les outils de l'agence.

---

<sup>19</sup> Il s'agit à la fois de disparités des montants d'aides et des types d'intervention sur les zones humides (acquisition, entretien, restauration)

Les territoires de zones humides avec une maîtrise d'ouvrage faiblement structurée ne sont de fait que faiblement soutenus par l'agence, puisqu'ils ne sollicitent pas son intervention. Comme il a été évoqué lors de la caractérisation des interventions de l'agence, il existe des secteurs emblématiques vis-à-vis des zones humides sans interlocuteurs pour porter des projets. Cette situation se traduit par un effet auto-renforçant où les territoires les moins structurés sont les moins soutenus par l'agence (puisque n'ayant pas les mêmes besoins au regard des contrats territoriaux à engager) entraînant une moindre capacité de ces derniers à se structurer et à déboucher sur des programmes d'actions en faveur des zones humides.

À l'inverse, les territoires avec une maîtrise d'ouvrage historique sur les zones humides (exemple marais rétro littoraux de la délégation Ouest atlantique) bénéficient d'un accompagnement plus important et ce en raison de leur capacité à mobiliser les outils de l'agence. L'analyse géographique de la répartition des dossiers de l'agence confrontée aux entretiens réalisés a permis de souligner que le nombre de dossiers en faveur des zones humides reste très lié aux territoires disposant déjà d'une maîtrise d'ouvrage structurée et opérationnelle. L'agence intervient là où des interlocuteurs sont présents pour engager des initiatives. Cette situation se traduit également par un effet d'auto-renforcement mais cette fois-ci dans le sens où l'accompagnement de l'agence permet de renforcer les dynamiques locales en faveur des zones humides.

### ***Des outils qui permettent de mener plutôt des actions de restauration que des actions de préservation***

L'efficacité des outils est également à prendre en compte afin de juger de l'adéquation de ces derniers par rapport à la politique d'intervention de l'agence et donc aux objectifs opérationnels identifiés dans le 10<sup>e</sup> programme (2.2 Restaurer ou recréer les zones humides dégradées ; 2.3 Préserver et maintenir en bon état les milieux aquatiques ; 2.5 Accompagner les maîtres d'ouvrages). En l'absence de données permettant de juger du caractère efficace ou effectif des zones humides où des opérations ont été financées, l'objet de cette sous-partie est plus de rendre compte de la capacité des outils à mettre en œuvre des actions de restauration<sup>20</sup>, de reconquête<sup>21</sup> et de préservation<sup>22</sup>)

L'outil contrat territorial est le principal cadre d'intervention en matière de restauration et de préservation de zones humides vu le faible nombre de conventions de gestion durable contractualisées à l'échelle du bassin.

La caractérisation des interventions de l'agence<sup>23</sup> et les constats entendus des maîtres d'ouvrage locaux et des autres acteurs du bassin révèlent que l'outil contrat permet la conduite d'actions de restauration. Il existe cependant un frein à ces actions : en l'absence de maîtrise foncière du maître d'ouvrage, l'accord du propriétaire est nécessaire.

À l'exception de la réhabilitation de la zone humide en amont du lac d'Aydat, les interventions de recréation de zones humides à l'échelle du bassin Loire-Bretagne demeurent faibles et faiblement mentionnées dans les propos recueillis auprès des maîtres d'ouvrage et des acteurs du bassin.

Pour les maîtres d'ouvrage concernés par la préservation des zones humides, le financement des actions d'entretien par l'intermédiaire des contrats demeure assez limité notamment à cause des plafonds de financement des actions d'entretien. Cependant, la caractérisation des interventions de l'agence montre que les actions d'entretien sont importantes au regard des actions de restaurations (l'entretien représente 17 % des montants d'aide au 9<sup>e</sup> et 10<sup>e</sup> programme (2013-2015), la restauration représente 21% des montants). Il convient de préciser que celles-ci concernent surtout des opérations de curage et de lutte contre les espèces invasives dans les marais.

---

<sup>20</sup> Intervention visant à retrouver une zone humide dans un état proche de l'initial ou évolution spontanée

<sup>21</sup> Réhabilitation d'une zone humide gravement dégradée visant à retrouver un état proche de celui qui existait avant dégradation. Différent de la réaffectation qui consiste à créer une nouvelle zone humide sans lien avec l'existant

<sup>22</sup> Intervention légère permettant de maintenir les fonctionnalités de la zone humide

<sup>23</sup> 28% des aides de l'agence dans les contrats territoriaux concernent des actions de restauration

Plus généralement, cette faible priorité de l'agence au financement des actions d'entretien qui se traduit dans ses modalités d'aides, est à mettre en regard du positionnement de l'agence qui vise à favoriser une prise de relais des actions d'entretien et de gestion des zones humides par les maîtres d'ouvrage locaux. Les témoignages recueillis auprès des délégations ont confirmé que l'agence n'a pas vocation à financer les actions d'entretien sur le long terme.

Enfin comme évoqué dans la précédente partie, l'accompagnement des maîtres d'ouvrages reste principalement lié à leur capacité à mobiliser les outils de l'agence, d'où un accompagnement de l'agence principalement orienté sur les territoires avec une maîtrise d'ouvrage structurée.

Les outils de l'agence ne sont pas pleinement les garants de sa politique d'intervention sur les zones humides pour les raisons suivantes :

- La stratégie d'intervention de l'agence de l'eau sur les zones humides n'est pas clairement formalisée.
- La mise en synergie des interventions de l'agence de l'eau avec certaines politiques publiques (Natura 2000, la police de l'eau, les fonds européens : FEADER, FEDER) n'est pas suffisamment organisée par celle-ci.
- Bien que les modalités d'aides et les outils de l'agence soient lisibles et compréhensibles, les outils proposés par l'agence de l'eau ne permettent pas d'accompagner pleinement les maîtres d'ouvrage ni d'intervenir sur les différents types de zones humides :

L'outil contrat territorial reste un outil multithématique non spécifique aux zones humides qui n'est pas suffisant à lui seul pour favoriser la prise en compte des zones humides sur les territoires. Si le contrat territorial est bien conçu pour garantir la pertinence, la cohérence et l'efficacité des interventions, en pratique, la volonté et les capacités du maître d'ouvrage sont des facteurs déterminants de l'intervention. D'une part l'intervention de l'agence est dépendante de l'existence d'une maîtrise d'ouvrage structurée et d'autre part, cette territorialisation des actions (le fait de laisser le maître d'ouvrage définir des priorités sur un territoire) ne garantit pas leur efficacité au regard des objectifs que s'est donnée l'agence de l'eau.

Par ailleurs la convention de gestion durable, outil spécifique aux zones humides a été peu utilisée du fait des restrictions de son application souhaitée par l'agence pour ne pas concurrencer le contrat territorial et de la lourdeur de sa procédure.

Les inventaires restent des outils essentiels notamment en matière de production de connaissances mais aussi au préalable à des interventions sur les zones humides. Toutefois dans certains cas, il arrive que les inventaires puissent être contre-productifs en matière d'intervention sur les zones humides à cause de l'absence d'une acceptation locale de ces derniers.



### 3.2 Dans quelle mesure l'agence de l'eau contribue-t-elle à une territorialisation de l'action publique en faveur des zones humides ?

*Cet axe de questionnement pousse à adopter une lecture spatiale de l'action de l'agence. Elle incite à prendre en compte la nature diversifiée des configurations territoriales dans lesquelles se déploient ses interventions. La territorialisation s'entend selon une triple grille de lecture :*

- *La différenciation des interventions en fonction des territoires (registre de la pertinence) ;*
- *La capacité à organiser, structurer et répartir les interventions en fonction des échelons territoriaux (registre de la pertinence et cohérence externe) ;*
- *L'aptitude à susciter des territoires de projet autour des zones humides, afin de susciter la mobilisation (registre de l'efficacité).*

#### ***L'intervention de l'agence est principalement liée à la présence d'un maître d'ouvrage dans une position réactive et peu liée à l'identification de zones humides à enjeux à l'échelle du bassin***

La diversité des types de zones humides à l'échelle du bassin Loire-Bretagne (marais, tourbières, mares...) implique une multitude d'enjeux qui peuvent être plus ou moins liés à des configurations territoriales différentes. Les enjeux présents sur certaines tourbières de tête de bassin, notamment les risques de fermeture des milieux, restent par exemple assez différents des enjeux liés aux pressions urbaines exercées sur les marais rétro-littoraux. De même, au-delà de ces aspects physiques, les perceptions locales sur les milieux humides, la nature des maîtrises d'ouvrage, l'historique des interventions sur les zones humides diffèrent à travers le bassin.

Cette hétérogénéité des enjeux appelle à une différenciation des interventions de l'agence à l'échelle du bassin et ne transparait pas directement dans le cadre d'intervention<sup>24</sup> de l'agence. À l'échelle du bassin, il n'y a pas un réel positionnement de l'agence en matière de priorisation des interventions sur les zones humides. Les thématiques des territoires orphelins, du type de zones humides, des fonctionnalités des zones humides visées ne sont pas abordées dans un cadre stratégique à l'échelle du bassin. Des agences ont des pratiques différentes, en fonction de leurs priorités : l'agence de l'eau Seine-Normandie intervient directement sur les territoires en cas d'absence de maîtrise d'ouvrage ; celle de Rhône-Méditerranée et Corse priorise ses actions à l'échelle du bassin sur les zones humides dégradées.

La territorialisation des interventions de l'agence est réalisée par une mise à disposition d'outils de soutiens (financiers et humains), en particulier le contrat territorial. Cette approche se traduit par un accompagnement réactif de l'agence auprès des territoires qui sollicitent ses outils d'intervention et non par un accompagnement proactif, sur les zones où des enjeux zones humides auraient clairement été identifiés. Cette situation est particulièrement observable sur la répartition des aides de l'agence : elles se concentrent sur des secteurs à forte densité de zones humides où une maîtrise d'ouvrage est déjà structurée, voire dynamique (délégation Armor-Finistère et Ouest atlantique) en raison de démarches territoriales plus anciennes (exemple sur les marais rétro littoraux). À l'inverse, bien que des zones humides soient présentes sur l'est du bassin (délégations Centre-Loire et Allier-Loire amont), le niveau de concentration des aides de l'agence est beaucoup plus faible en raison soit de l'absence de maîtrise d'ouvrage soit de contextes territoriaux où la prise en compte des zones humides est plus difficile.

---

<sup>24</sup> En référence au diagramme de logique d'impact des interventions de l'agence sur les zones humides (cf. Note de cadrage)

Les soutiens de l'agence restent principalement liés à la présence d'un maître d'ouvrage en capacité de mobiliser les outils de celle-ci et non directement en fonction des enjeux identifiés sur les zones humides à l'échelle des territoires.

***Une contribution de l'agence à la territorialisation de l'action publique en faveur des zones humides par le contrat territorial et par la capacité (financière, politique, stratégique) des maîtres d'ouvrage à intervenir sur les zones humides.***

La territorialisation des interventions de l'agence en faveur des zones humides est principalement opérée, en principe, par l'intermédiaire du contrat territorial. Les autres outils de l'agence ne permettent pas de différencier l'intervention en fonction des priorités du territoire : l'animation territoriale (CATER/ASTER) concerne un territoire dans son ensemble tandis que l'acquisition foncière reste avant tout liée aux opportunités présentes sur les territoires. Il en est de même pour la convention de gestion durable qui est mobilisée sur des zones humides précises (acquises préalablement avec le soutien de l'agence).

La notion de territorialisation au sens de la différenciation spatiale des interventions pour mieux répondre aux enjeux des territoires est globalement assez bien comprise et acceptée par les maîtres d'ouvrage de contrats territoriaux (cf. Synthèse des entretiens). Néanmoins, pour certaines maîtrises d'ouvrage locales, ce principe qui vise à renforcer la subsidiarité des interventions sur les milieux humides, peut être difficile à assurer au regard de leurs moyens financiers et humains.

L'analyse de la mise en œuvre des contrats, notamment lors des études de cas et des témoignages recueillis démontre que les modalités du contrat peuvent favoriser en principe, une différenciation selon les territoires des actions zones humides, mais que plusieurs facteurs locaux (composition de la gouvernance, compétences disponibles, moyens financiers...) pouvaient influencer ce processus de différenciation et de structuration des interventions sur les zones humides :

- Après la phase de diagnostic et d'état des lieux du territoire, la sélection des actions sur les zones humides n'est pas orientée sur un critère particulier, notamment sur l'état des masses d'eau. L'enquête auprès des bénéficiaires des aides de l'agence a ainsi souligné l'utilisation de plusieurs critères (l'état de la zone humide ; la contribution à la qualité des masses d'eau ; la biodiversité...) auxquels se rajoute un critère d'opportunité. La nature des compétences au sein de la maîtrise d'ouvrage peut également avoir une importance sur les critères de sélection utilisés. En l'absence de compétences en matière de biodiversité, il peut être plus difficile d'identifier les enjeux liés aux fonctionnalités biologiques d'une zone humide par exemple. C'est pour cette raison que dans certains contrats, la présence d'acteurs du champ de la biodiversité (associations environnementales, conservatoires d'espaces naturels...) peut apporter un appui aux maîtres d'ouvrage qui disposent de compétences uniquement orientées sur les milieux aquatiques.
- Le processus de sélection des interventions sur les zones humides au sein des instances de gouvernance d'un contrat peut être soumis à des considérations politiques, économiques (choix budgétaire), mais également à la valeur attribuée localement à la zone humide. À titre d'exemple, des territoires exempts de grandes zones humides (comme les marais) peuvent attribuer une importance particulière aux seules petites zones humides présentes sur leur territoire. À l'inverse, un territoire disposant de plusieurs types de zones humides (marais, tourbières, bordures d'eau, étangs...) peut prioriser ses interventions uniquement sur des grands marais pour des raisons économiques ou à cause d'une valeur d'usage considérée localement comme plus importante comparée aux autres zones humides du territoire.

Dans le cadre de cette logique de territorialisation de l'action publique de l'agence au travers du prisme de la maîtrise d'ouvrage locale, la différenciation des interventions sur les zones humides dépend fortement des conditions de mise en œuvre du contrat.

### ***Une aptitude de l'agence à susciter des territoires de projet autour des zones humides encore limitée.***

L'aptitude de l'agence à favoriser l'émergence des territoires de projets, notamment autour des zones humides, reste principalement limitée au cadre de l'outil contrat territorial. L'appui à la structuration des maîtrises d'ouvrages locales diffère d'une délégation à l'autre<sup>25</sup>, sans toutefois qu'un réel positionnement de l'agence puisse être identifié, malgré un ciblage initial dans le programme de mesure sur cette thématique.

Bien que l'outil contrat territorial dispose des modalités pour favoriser l'émergence d'une dynamique territoriale, la prise en compte de la thématique des zones humides n'est pas systématique, même si des enjeux zones humides peuvent être identifiés sur le territoire. Le groupe thématique sur la territorialisation a notamment permis de souligner que l'enjeu zones humides demeure rarement la porte d'entrée d'un contrat territorial contrairement aux enjeux cours d'eau ou pollutions diffuses. La prise en compte des zones humides dans les instances de gouvernance des contrats orientés sur des champs multithématiques ou monothématiques peut dans certains cas être assez limitée (contrat territorial de la Gartempe). La perception des zones humides comme une contrainte, l'absence de porteur de projet sur cette thématique, des moyens financiers limités auprès des maîtres d'ouvrage, sont autant de freins locaux à l'émergence de territoires de projets autour des zones humides.

À l'inverse, bien que ces cas de figure ne soient pas communs à l'échelle du bassin, certaines études de cas réalisées ont permis de montrer que l'émergence d'une dynamique territoriale autour des zones humides pouvait être liée à plusieurs facteurs :

- L'intégration des enjeux zones humides en tant que composante d'un projet territorial permet de sensibiliser et de mobiliser différents types d'acteurs du territoire. Par exemple, l'intérêt porté à la zone humide en amont du lac d'Aydat s'intègre dans un projet territorial beaucoup plus large qui vise à pouvoir maintenir la bonne qualité des eaux de baignade du lac et par conséquent les activités économiques qui en dépendent.
- La présence d'un ou plusieurs acteurs moteurs, voire de « chevilles ouvrières » en matière de prise en compte de la thématique zones humides au sein d'un contrat est également un facteur important. Les études de cas ont permis de souligner le rôle important du Département de Maine et Loire à l'origine de l'initiative du contrat des Basses Vallées Angevine, et du rôle joué par le Syndicat Mixte de la Vallée de la Veyre et de l'Auzon en matière d'animation dans le cadre du contrat de la Veyre.
- L'animation territoriale réalisée sur les zones humides est un élément déterminant afin de favoriser une dynamique territoriale autour des zones humides. Par exemple, dans le cas du contrat de la Veyre, l'animation a contribué à sensibiliser les acteurs locaux, à partager et mettre en débat les connaissances produites sur le territoire, mais aussi à faire le lien entre les différentes parties prenantes des zones humides à l'intérieur du contrat.
- La présence d'acteurs du champ de la biodiversité (PNR, associations environnementales...) peut jouer un rôle également très important, notamment en termes d'apport de connaissance et de compétences écologiques pour identifier les enjeux écologiques des zones humides, et appuyer l'élaboration d'un programme d'action au sein d'un contrat.

---

<sup>25</sup> Pas d'appui à la maîtrise d'ouvrage sur la délégation Anjou-Maine ; Appui à la maîtrise d'ouvrage sur les territoires orphelins en Allier-Loire amont ; Sur la délégation Centre-Loire, plusieurs territoires orphelins demeurent présents, toutefois peu d'actions de l'agence ont été identifiées ; Très peu de territoires orphelins sur les délégations Armor-Finistère, Ouest atlantique et Poitou-Limousin.

En l'absence d'une priorisation des interventions à l'échelle du bassin Loire-Bretagne, l'agence contribue à une territorialisation de l'action publique en faveur des zones humides principalement par l'outil contrat territorial. Toutefois, le renvoi des priorités d'intervention à l'échelle territoriale dans le cadre d'un contrat ne se traduit pas nécessairement par une priorisation ou une différenciation des interventions. Ces dernières dépendent des conditions de mise en œuvre du contrat (gouvernance, moyens humains, financiers). De même, l'aptitude de l'agence à mobiliser autour de la question des zones humides reste limitée et inhérente à plusieurs facteurs locaux (perception des zones humides, présence de maître d'ouvrage sur les zones humides, moyens humains...) mais aussi aux caractéristiques des contrats qui ont une approche linéaire de cours d'eau et état de la masse d'eau par rapport à l'aspect surfacique des zones humides et à la difficulté de faire le lien entre fonctionnalités des zones humides et état des masses d'eau.

### 3.3 Dans quelle mesure l'agence de l'eau contribue-t-elle à la pérennité des bénéfices de l'action publique et privée en faveur des zones humides ?

*De la même manière que la précédente question colore le raisonnement évaluatif d'une dimension territoriale, l'axe 3 incite à une lecture temporelle et évolutive de l'efficacité des interventions.*

*Il incite à questionner les bénéfices liés à l'action de l'agence au regard de leur durabilité, afin de vérifier que :*

*- les interventions de l'agence se déroulent dans un cadre où l'enjeu de pérennité est pris en compte (pertinence) grâce à des connaissances suffisantes (tant sur les zones humides que sur le jeu d'acteurs les entourant), partagées et appropriées.*

*- les aides de l'agence n'apportent pas des résultats à court terme (efficacité) qui seraient ensuite affaiblis voire annulés par d'autres interventions ultérieures de l'agence (cohérence interne dans le temps), de ses partenaires, ou des usagers (cohérence externe).*

*- les leviers déployés par l'agence permettent une prise de relais par les maîtrises d'ouvrage locales, en fonctionnement « routinier », dans le cas où les bénéfices nécessitent une forme d'entretien des résultats (pertinence, efficacité et cohérence externe).*

#### **Une prise en compte de l'enjeu pérennité qui reste encore limitée dans les interventions de l'agence**

La prise en compte de l'enjeu pérennité dans le cadre des interventions de l'agence se traduit à la fois au travers des modalités de mise en œuvre de ses outils, mais également auprès du discours et du positionnement de l'agence vers les maîtrises d'ouvrage locales.

Les caractéristiques intrinsèques des outils de l'agence, notamment la nature de leur intervention mais également leurs critères d'éligibilité permettent de favoriser indirectement la pérennité des actions zones humides menées :

- Dans le cadre du contrat territorial, certains critères d'éligibilité permettent d'inscrire indirectement les interventions menées en faveur des zones humides dans une dynamique pérenne :
  - La présence d'une animation territoriale, qui lorsqu'elle cible la thématique des zones humides, favorise la sensibilisation des élus et des acteurs locaux et peut concourir à une meilleure prise en compte dans l'avenir des enjeux liés aux zones humides sur un territoire

- Une planification des interventions à moyen terme (5 ans).
- La contractualisation de mesures agroenvironnementales dans l'optique d'un maintien de bonnes pratiques agricoles, en particulier celles liées à l'élevage, peut être un facteur qui contribue à moyen terme à l'entretien des zones humides, même si la pérennité des effets de ces mesures est loin d'être systématique.
- Au-delà de ces critères d'éligibilité, les témoignages recueillis ont permis de noter que la pérennité des actions sur les zones humides dans un contrat territorial est avant tout perçue par leur renouvellement qui permet d'assurer une poursuite des actions menées, soit de manière plus ambitieuse, soit dans le cadre de l'entretien de zones humides.
  - Tout comme l'animation au sein des contrats territoriaux, le financement des cellules d'animation (ASTER/CATER), avec une orientation sur les zones humides contribue à favoriser indirectement la pérennité des actions menées sur les zones humides. Les conseils apportés aux porteurs de projets zones humides, leur accompagnement à court et moyen terme, sont autant d'éléments qui peuvent favoriser une meilleure prise en compte des enjeux liés aux zones humides dans l'avenir.
  - L'acquisition foncière par ses critères d'éligibilité et la finalité de son utilisation visant la préservation de zones humides, est l'outil de l'agence permettant au mieux de garantir la préservation des zones humides sur du long terme.

Au-delà des outils, le positionnement de l'agence auprès des maîtres d'ouvrage locaux contribue aussi, dans une certaine mesure, à la prise en compte de cet enjeu de pérennité. Certains maîtres d'ouvrage évoquent dans certains cas, une sensibilisation de l'agence sur la réflexion de la poursuite des actions sur le long terme dès la conception des interventions zones humides au sein d'un contrat territorial.

### **Une prise de relais par les maîtrises d'ouvrage locales peu effective, ces derniers n'envisageant pas leur intervention en cas de non renouvellement du contrat**

Avant de répondre directement à la question posée, les études de cas et les témoignages recueillis auprès des maîtrises d'ouvrage ont mis en évidence des compréhensions différentes de la notion de pérennité entre les maîtrises d'ouvrage et l'agence. L'hypothèse formulée par l'agence d'une poursuite des actions financées dans le cas où les bénéficiaires nécessitent une forme d'entretien reste parfois difficile à entrevoir par les maîtrises d'ouvrage pour les raisons suivantes :

- Certains maîtres d'ouvrage s'interrogent sur la pérennité de leur intervention sans les financements de l'agence. Au-delà du simple financement des actions, l'agence permet également le financement de postes et l'orientation des financements des cofinanceurs sur le champ des zones humides : *« sans les financements de l'agence nous ne pourrions pas mener des interventions sur les zones humides »*.
- La prise en compte de la thématique zones humides au sein des contrats peut être également très récente en fonction de certains territoires (Allier-Loire amont, Centre-Loire) d'où une incompréhension de certaines maîtrises d'ouvrage d'aborder une réflexion sur la pérennité des actions avant même qu'elle ne soit encore pleinement comprise et partagée par les acteurs locaux.
- L'influence d'autres cadres de politiques publiques, telles que les orientations de la politique agricole commune (PAC), l'évolution du cadre réglementaire, peuvent impacter directement ou indirectement la pérennité des bénéficiaires acquis sur les zones humides. D'où des

interrogations sur la capacité de l'agence au travers de son cadre d'intervention à garantir ou à accompagner la pérennité de ses interventions.

- Le positionnement de l'agence sur la pérennité des bénéficiaires de l'action privée sur les zones humides n'est pas perceptible dans la mesure où les interventions de l'agence sur les opérations d'aide aux services écologiques rendus demeurent hors de son registre d'action actuel.

Les exemples de structures ayant poursuivi des actions après arrêt du financement de l'agence sont rares et ne permettent pas d'estimer la capacité générale des acteurs à poursuivre leurs actions sans l'accompagnement financier de l'agence. Comme évoqué plus haut, il reste peu probable que les acteurs s'engagent sans l'agence et que le relais soit pris par les acteurs de la biodiversité compte tenu de leurs capacités financières plus ou moins limitées. Le rôle de l'agence dans le financement des actions de restauration ou de préservation de zones humides est jugé primordial et l'entretien (sur lequel l'agence accompagne plus faiblement) est considéré comme un élément-clé de la pérennité des interventions financées, même si celui-ci peut difficilement être intégralement pris en charge par les maîtres d'ouvrage.

Au final, bien que la pérennité soit présente dans les outils de l'agence et dans les critères d'éligibilité des outils (animation, durée du contrat...), voire dans certains cas dans le discours qu'elle porte auprès des maîtres d'ouvrage, elle reste toutefois limitée dans le cadre d'intervention de l'agence. À l'exception de l'acquisition foncière, l'enjeu de pérennité n'est pas clairement affiché, ni même perçu par les maîtrises d'ouvrage. Le renouvellement systématique du contrat territorial est perçu comme le seul facteur de la pérennité de l'intervention. Le renouvellement du contrat permet de poursuivre les actions menées sur les zones humides soit de manière plus ambitieuse, soit par des actions d'entretien. La prise de relais par les maîtrises d'ouvrage locales reste peu observée d'autant plus que l'appui financier de l'agence reste un facteur déterminant pour la réalisation des interventions zones humides.

### 3.4 Dans quelle mesure les différentes formes de mobilisation des connaissances participant-elles à la construction d'une action publique efficace en faveur des zones humides ?

L'axe 4 permet de s'intéresser plus particulièrement à la production de connaissance, qui constitue une des approches de l'agence visant à rendre son action plus efficace. Deux grands questionnements se posent ici à l'agence :

- *La connaissance produite est-elle pertinente et suffisante ?* : cette question interroge la quantité et la qualité des études produites. Elle amènera à s'intéresser aux sujets investis par les recherches, à l'adéquation de ceux-ci avec les besoins exprimés par les acteurs, à la fréquence de réalisation des recherches / études / diagnostics, ou encore à l'échelle considérée pour les réaliser...
- *Ces connaissances sont-elles appropriées par les acteurs de façon à améliorer les interventions ?* : il s'agira dans un second temps de s'intéresser aux méthodes de diffusion de ces connaissances, au public touché par celles-ci, au degré de connaissance des acteurs sur ce qui a pu être produit, et surtout à l'appropriation qu'ils en font : ont-ils pris en considération les résultats des recherches / études diagnostics ? Ont-ils changé leurs pratiques / façons de faire en conséquence ? Lesquelles et après quel délai ? Concernant les sujets non appropriés, il sera également nécessaire de s'intéresser aux blocages de cette appropriation

#### **Une connaissance produite diversifiée et globalement en adéquation avec les besoins locaux lorsqu'elle est identifiée**

Les connaissances produites sur les zones humides par l'agence de l'eau Loire-Bretagne s'inscrivent dans plusieurs cadres d'intervention, et restent assez diversifiées au regard des finalités visées (identification des zones humides, mise en œuvre d'un contrat territorial, évaluer l'état de conservation, d'entretien, de restauration d'une zone humide...).

Dans le cadre du 10<sup>e</sup> programme d'intervention, l'agence intervient sur la production de connaissances sur les zones humides au travers de deux grandes orientations principales : une consacrée au financement des inventaires de zones humides, notamment avec un partenariat avec le FMA (Forum des Marais Atlantiques) ; l'autre dédiée au financement d'actions de recherche et développement.

En plus de ces deux grandes orientations, la production de connaissances est également présente dans les cadres suivants :

- l'état des lieux réalisé pour la DCE qui prend en compte les zones humides et produit des connaissances sur ces dernières.
- le plan Loire, au sein duquel plusieurs interventions ont pour objectif la production, valorisation de connaissances sur les zones humides (Centre de ressources, appels à projets FEDER Bassin de la Loire...).
- Des connaissances peuvent également être produites sur les zones humides lors de la phase de diagnostic des contrats territoriaux et lors de leur mise en œuvre ; elles correspondent plus à une forme de capitalisation interne.

Le positionnement de l'agence sur la connaissance est faiblement formalisé. L'intervention de l'agence sur la connaissance est avant tout orientée sur la mise en œuvre d'objectifs concrets (inventaires, recherche et développement). De plus, les maîtres d'ouvrage et les acteurs du bassin n'identifient pas l'intervention de l'agence sur cette thématique de la connaissance. Toutefois, la direction de l'agence de l'eau Loire-Bretagne élabore, avec les services concernés, un projet de stratégie de l'agence de l'eau sur les études et la connaissance, qui devrait mieux cadrer ses interventions dans ce domaine, pour les prochaines années, notamment en cohérence avec l'Agence Française de la Biodiversité (AFB) et les autres agences de l'eau pour les études de niveau national.

La pertinence des connaissances produites a principalement été analysée par les retours d'expérience des inventaires de zones humides réalisés et des contrats territoriaux. Les entretiens auprès des maîtres d'ouvrage locaux ont permis de mettre en lumière des démarches de recherche directement en lien avec des besoins locaux : la création d'un indicateur trophique pour les marais et le programme LigérO, mais celles-ci sont toujours en cours et il n'est pas possible à ce stade de porter un jugement sur leur pertinence et leur efficacité. Les autres connaissances produites sur les zones humides (réseau expérimental sur la réhabilitation de zones humides, programme de lutte contre les plantes invasives...) n'ont pas été mentionnées.

La pertinence des inventaires de zones humides reste partagée par une grande majorité des maîtres d'ouvrage et des acteurs du bassin qui interviennent sur les zones humides. Ces inventaires sont considérés comme un préalable essentiel avant l'élaboration d'un cadre d'intervention sur les zones humides. Toutefois, ceux financés par l'agence présentent une grande hétérogénéité qualitative notamment sur les méthodes de délimitation, et sur l'évaluation des fonctionnalités écologiques. Ces différences résultent d'une interprétation différente de l'arrêté de délimitation du 24 Juin 2008 et explique qu'il peut y avoir des inventaires caractérisés par une rigueur scientifique qui diffère.

Plus généralement, l'absence d'une définition d'objectifs clairs sur la conduite de l'action publique souhaitée après l'inventaire est également problématique : les attentes en matière d'inventaires peuvent par exemple être différentes entre un gestionnaire de zones humides ou un maître d'ouvrage réalisant une action de restauration.

Une hétérogénéité des pré-inventaires de zones humides réalisés par les Sage est également observée. Bien qu'il convienne de prendre en compte les spécificités de chaque contexte territorial, les différences de réalisation des pré-inventaires, notamment entre ceux réalisés en collaboration avec les acteurs locaux, et ceux réalisés uniquement par photo-interprétation, contribuent à des pré-inventaires de qualité différente. Ces pré-inventaires, qui constituent la première étape de la démarche d'inventaire de zones humides sur un territoire, sont ainsi parfois difficilement acceptés localement.

La pertinence des connaissances produites dans le cadre des contrats territoriaux peut être abordée à la fois sur les connaissances acquises lors de la phase de diagnostic, mais également plus globalement sur l'apprentissage et les connaissances acquises au fur et à mesure dans la mise en œuvre du contrat territorial. Comme indiqué dans la réponse à la première question évaluative, les études ou les diagnostics des contrats orientent l'état des lieux sur les milieux aquatiques et plus globalement sur l'eau. Dans un diagnostic global, les enjeux spécifiques aux zones humides peuvent donc être limités, en particulier ceux liés aux zones de lit mineur (bordures de cours d'eau, annexes hydrauliques). Certains maîtres d'ouvrage ont alors une perception limitée des enjeux zones humides avant de planifier des interventions. En ce qui concerne les connaissances acquises dans la mise en œuvre du contrat, peu d'éléments d'analyse permettent de juger de leur pertinence, en raison de l'absence de formalisation. Les témoignages recueillis ont souligné que ces connaissances permettent un apprentissage de la maîtrise d'ouvrage sur les modalités d'intervention sur les zones humides.

### ***Des canaux de transfert de la connaissance variés mais avec des modalités de généralisation faibles***

Au-delà de la pertinence et de la quantité des connaissances produites à l'échelle du bassin, il convient également de porter un regard sur les méthodes de transfert de la connaissance dans l'optique de mieux comprendre comment les connaissances produites ont été appropriées par les acteurs du bassin.

La diversité des connaissances produites à l'échelle du bassin est transférée par plusieurs canaux auprès de différents types de public (maîtres d'ouvrage, grand public, élus). Toutefois, ces canaux ne laissent pas apparaître une stratégie organisée en matière de diffusion de connaissances que cela soit en interne à l'agence ou bien sur les territoires (ce que l'on cherche à atteindre et pour quel public).



Le partenariat agence de l'eau Loire-Bretagne/Forum des Marais Atlantiques (FMA) attribue au FMA plusieurs missions dont l'appui à la structuration des inventaires et leur diffusion sur des plateformes géographiques, notamment l'interface cartographique du Réseau Partenarial des Données sur les Zones Humides (RPDZH)<sup>26</sup>. La mise à disposition des inventaires sur le RPDZH peut être chronophage en raison de l'hétérogénéité des inventaires mentionnée plus haut<sup>27</sup>, mais aussi ralentie par les faibles moyens humains dont dispose le FMA pour assurer le traitement de tous les inventaires (délais liés au processus de contrôle des informations avant intégration).

Le transfert des connaissances produites à l'échelle des territoires, et plus précisément dans le cadre des contrats, demeure très hétérogène. Les actions menées au sein des contrats dits « vitrine » peuvent être valorisées au sein des territoires, mais ce n'est pas systématique. L'outil SPOT<sup>28</sup>, qui capitalise les connaissances des données des contrats territoriaux, pourrait recueillir ce type d'information. Toutefois cet outil est interne à l'agence.

À noter également, que la direction de la communication de l'agence de l'eau Loire-Bretagne s'assure de la valorisation des connaissances produites sur les territoires avec l'édition de brochures, de publications sur le site Internet de l'agence de l'eau. Des séminaires et manifestations peuvent également être organisés pour valoriser les connaissances produites sur les zones humides : Rencontres de l'eau, Trophées de l'eau, Carrefour des gestions locales de l'eau.

Le transfert de connaissances par l'intermédiaire de cellules d'animation, comme par exemple la Cellule d'Animation sur les Milieux Aquatique (CAMA) du conseil départemental du Finistère peut également être réalisé. Il s'agit par exemple de favoriser les échanges entre les maîtrises d'ouvrage ou de leur apporter des éléments de connaissances pour la réalisation d'actions (guide technique d'aménagement et de gestion des zones humides du Finistère 2012, colloque national « réparer la nature ? L'exemple des milieux humides » 2016). Ce cas reste peu répandu à l'échelle du bassin.

Les actions menées en faveur de l'amélioration de la connaissance sur les zones humides dans le cadre du plan Loire sont valorisées par le Plan Loire lui-même (Centre de ressources, séminaires, réunions d'informations...).

À l'exception de la diffusion des inventaires par le FMA, les canaux de transfert de la connaissance sur les zones humides restent ainsi très hétérogènes avec une généralisation faible qui s'explique par l'absence d'une action forte de l'agence en matière la diffusion des connaissances contrairement à la production des connaissances qui reste clairement plus structurée.

### ***Une appropriation de l'ensemble des connaissances produites qui reste encore limitée à l'échelle du bassin.***

L'appropriation des connaissances produites diffère en fonction de la nature de ces dernières, mais également des canaux de transfert utilisés.

Les entretiens réalisés à l'échelle du bassin et auprès des maîtres d'ouvrage ont démontré une connaissance qui reste encore partielle des inventaires bancarisés par le FMA et mis à disposition sur des plateformes géographiques. L'utilisation de ces inventaires dans le cadre de la construction ou la

---

<sup>26</sup> Financé par le Conseil régional de Poitou-Charentes, les agences de l'eau Loire-Bretagne et Seine-Normandie, le RPDZH a pour objectifs : l'amélioration de la connaissance à la fois des acteurs et de leurs actions mais également des zones humides ; le renforcement du fonctionnement en réseau des acteurs pour la valorisation collective de l'information géographique ; la création d'une interface de consultation de données et d'informations géographiques sur les zones humides et les rivières (prise en compte du bassin versant).

<sup>27</sup> Cette hétérogénéité des inventaires peut induire un retraitement des données qui peut être plus ou moins long d'où un retard de saisie constaté sur GWERN (logiciel de saisie des données de caractérisation des zones humides développé par le FMA en partenariat avec le conseil départemental du Finistère). Par exemple, dans le Morbihan tous les inventaires sont réalisés, mais relativement peu reportés dans la cartographie disponible à l'échelle du bassin).

<sup>28</sup> Outil voué à disparaître. Un marché est en cours pour l'élaboration d'un tableau de suivi des contrats territoriaux, plus performant et plus accessible.

mise en œuvre d'une action publique sur les zones humides n'a pas été mise en évidence au regard des éléments de réponses issus des entretiens et réunions par délégation réalisés. La connaissance des inventaires et des bases de données du FMA paraît plus perceptible auprès des maîtrises d'ouvrage ayant une expérience ancienne en matière d'intervention sur les zones humides ou bien partie prenante d'un réseau d'acteurs dynamique intervenant sur les zones humides (cellules d'animation, CEN, PNR...).

Comme évoqué plus haut, en raison de l'absence de témoignages sur les démarches de recherche menées, peu d'éléments permettent de juger de l'appropriation directe de ces dernières auprès de l'ensemble des acteurs du bassin. La réalisation de démarches de recherche sur des champs thématiques précis (ragondins, espèces invasives...) et non globaux sur les zones humides peut être une source d'explication à la faible perception des démarches de recherche passées. Il convient toutefois de mentionner une appropriation progressive des connaissances au sein de certains territoires d'intervention du Plan Loire en raison de la réalisation de l'évaluation des besoins de connaissances du Plan Loire IV 2014-2020 réalisée en 2015. Cette évaluation a permis de diffuser l'état des connaissances produites sur les principaux thèmes du Plan Loire IV : inondation, milieux aquatiques (dont les milieux humides) et patrimoine et les besoins complémentaires de connaissances qui en découlent.

En revanche, comme il a été mentionné lors de la réponse à la première question évaluative, les diagnostics réalisés en amont des contrats permettent lorsque les enjeux zones humides du territoire sont mis en avant, d'élaborer des interventions afin de répondre aux enjeux identifiés. De même, les connaissances produites au cours des contrats permettent une capitalisation des connaissances acquises pouvant orienter les actions menées.

L'analyse montre que l'appropriation de connaissances produites à l'échelle du bassin reste encore limitée au regard de la somme des connaissances produites avec l'aide financière de l'agence. Les entretiens auprès des maîtres d'ouvrage ont souligné par ailleurs leur manque de visibilité des connaissances produites par d'autres acteurs (conseils régionaux, DREAL, associations environnementales, PNR...).

La mobilisation et l'appropriation des connaissances pour la construction d'une action publique en faveur des zones humides reste très hétérogène et dépend de la qualité des connaissances produites et de leurs modalités de transfert auprès des publics cibles. La connaissance produite avec l'aide de l'agence est en adéquation avec les besoins locaux : les inventaires demeurent un préalable à la réflexion d'une action publique sur les zones humides, tout comme les connaissances acquises dans le cadre d'un contrat territorial.

Toutefois les connaissances produites ne sauraient préjuger à elles seules de l'efficacité de l'action publique en faveur des zones humides en raison de l'influence des cadres d'intervention utilisés et des facteurs locaux.

## 4. Analyse globale

L'évaluation a été structurée autour de 4 axes de questionnement représentatifs de quatre concepts thématiques clés des interventions de l'agence de l'eau Loire-Bretagne en faveur des zones humides, soit des outils d'intervention, une logique de territorialisation de l'action, une production et une diffusion de connaissances au service de cette action et une recherche de pérennité des interventions.

Au-delà donc des réponses à chacune des quatre questions évaluatives, il est essentiel d'apporter une réponse globale sur la politique d'intervention de l'agence en faveur des zones humides. Les quatre axes ne sont pas de simples éléments parmi d'autres de l'intervention de l'agence, sur lesquels les commanditaires de l'évaluation auraient souhaité faire porter une série de « zooms » évaluatifs juxtaposés.

Le choix de ces quatre axes de questionnement reflète en effet l'idée forte et implicite que ces approches complémentaires, fortement corrélées, possèdent une vocation systémique : avec ces seules quatre « briques » devrait pouvoir être reconstruit, de manière simplifiée mais fiable, l'ensemble de l'intervention de l'agence concernant les zones humides, correspondant à la question « chapeau » de l'évaluation : quelle est la politique d'intervention de l'agence de l'eau en faveur des zones humides ?

L'agence met effectivement à disposition des acteurs du bassin des soutiens (financiers ou non), dont elle régule les conditions d'accès via des « **outils** » (des instruments de politique publique composés essentiellement par un corpus de règles (contrats et conventions) devant permettre d'atteindre les objectifs fixés). Une partie des normes constituant ces outils doit viser à « **territorialiser** » l'intervention, c'est à dire l'orienter :

- *Sur des territoires différents* : les règles définies devraient découper le bassin en territoires à enjeux différents, pour maximiser l'efficacité de l'intervention.
- *Sur des niveaux d'action différents* : les règles devraient permettre de répartir les différents leviers et moyens d'intervention entre la variété des échelons d'action (du micro-local au bassin dans sa totalité) pour maximiser l'efficacité de l'action engagée.
- *Sur un enjeu territorial plus que thématique* : les règles devraient concourir à faire de la zone humide un enjeu pleinement territorial (et non thématique, déconnecté des autres problématiques), et donc à construire un territoire de projets avec l'ensemble des acteurs qui le construisent.

L'objectif de l'agence consisterait alors à définir les meilleures règles de soutien possibles, s'appliquant à des territoires définis avec la plus grande pertinence possible, au regard de ses ambitions stratégiques (notamment l'atteinte du bon état des eaux et des objectifs environnementaux).

Cet effort d'optimisation des outils et des territoires adéquats fait de l'intervention de l'agence une forme d'« **ingénierie de l'incitation** » en continuel perfectionnement, complémentaire de la logique réglementaire portée par l'Etat.

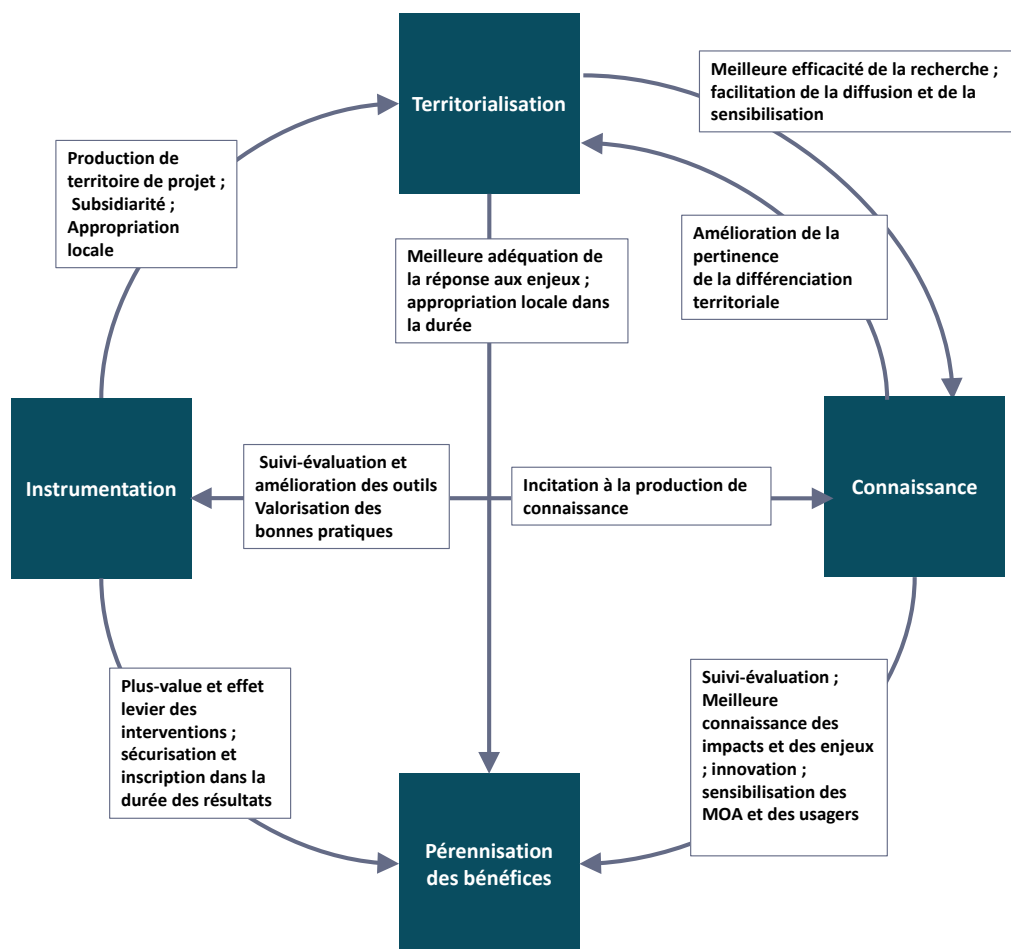
Dans ce cadre, la **connaissance** doit avoir une double fonction pour l'agence :

- d'une part de recenser et diffuser les bonnes pratiques, les résultats des actions et leur **pérennité** et les meilleures façons de **territorialiser** les zones humides ...

D'autre part, d'essayer de pallier les carences de cette ingénierie de l'incitation. En effet, les soutiens techniques et financiers même importants, même canalisés à travers des outils ou un ciblage territorial qui seraient optimaux, ne peuvent souvent suffire à produire seuls des **bénéfices pérennes**. Même si l'ingénierie est parfaite, dans la mesure où les leviers de l'agence restent incitatifs et non réglementaires, la maîtrise d'ouvrage locale pourra toujours décider de ne rien faire, soit par méconnaissance des aides, soit par refus de principe. Dans ces circonstances, la diffusion de la

**connaissance** (et non sa capitalisation en interne) reçoit la double mission d'informer et de persuader, parallèlement et en renforcement des leviers incitatifs classiques.

Le schéma ci-dessous résume ce fonctionnement :



**Figure 49 : articulation entre les 4 axes du questionnement**

Pour répondre à la question « chapeau » relative à la nature de la politique de l'agence en faveur des zones humides, pour laquelle des critères de jugement n'ont pas été développés comme pour les 4 questions thématiques, nous nous appuyons sur deux éléments qui nous ont semblé être structurants :

- D'une part la logique d'intervention de l'agence, traduisant ses orientations stratégiques.
- D'autre part, les modalités d'accompagnement des acteurs des territoires, dont nous avons pu constater la forte hétérogénéité en termes de capacité d'action pour les zones humides.

Le croisement de ces deux éléments construit de notre point de vue des réponses différenciées de l'agence à la problématique des zones humides, ne permettant pas de conclure à l'existence d'une politique d'intervention unique de l'agence en la matière.

La logique d'intervention de l'agence reste très éclatée au moins dans les documents cadre qui sont susceptibles de la structurer (programme d'intervention, contrat d'objectifs, ...) et non formalisée dans un cadre unique. L'analyse de cette intervention nous a permis de mettre en évidence la coexistence de deux théories d'action potentiellement complémentaires mais pas toujours articulées :

- D'un côté, une raison d'agir qui est l'atteinte des objectifs de la DCE et qui tente donc d'organiser les actions en faveur des zones humides selon leur capacité à contribuer à

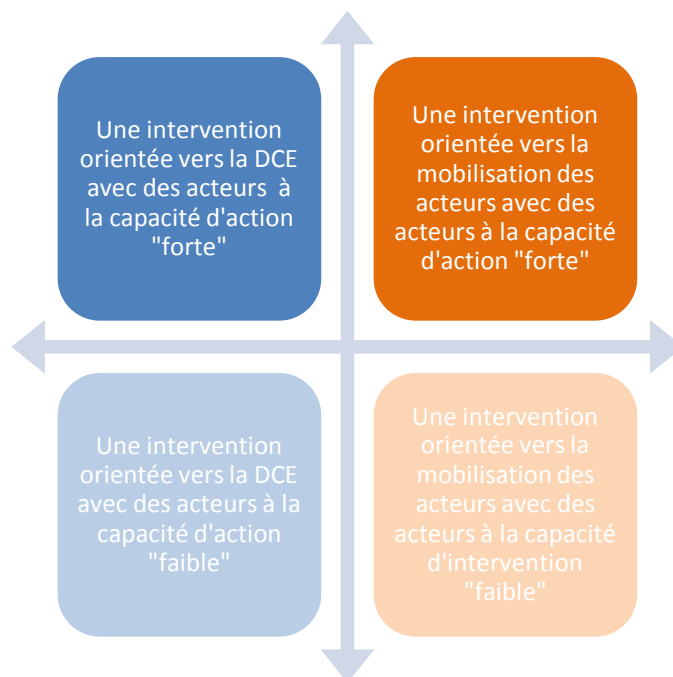
l'amélioration de l'état des masses d'eau et à l'atteinte des objectifs environnementaux sur le bassin.

- D'un autre côté, un processus de gouvernance qui vise à faire émerger et à accompagner des dynamiques d'acteurs dans les territoires qui vont prendre en charge les actions opérationnelles de gestion des zones humides, quitte à réorienter les finalités de la politique de l'agence.

Ces deux aspects intrinsèquement liés (l'agence a besoin de maitres d'ouvrage locaux pour réaliser les opérations de restauration ou de préservation des zones humides qui doivent participer à l'amélioration des masses d'eau et à l'atteinte des objectifs environnementaux du bassin) se heurtent à deux difficultés principales :

- Il reste très difficile de vérifier la contribution effective des zones humides à l'amélioration de l'état des masses d'eau et à l'atteinte des objectifs environnementaux, au-delà des problématiques déjà soulignées de classification des zones humides (potentielles, effectives, efficaces...).
- L'émergence d'acteurs en capacité de porter des actions financées par l'agence ne dépend pas uniquement de l'incitativité des aides de l'agence mais des « qualités » des acteurs en question : légitimité, degré de structuration, volonté politique d'intervenir sur le sujet des zones humides, capacité financière, importance des zones humides et de leurs caractéristiques sur le territoire, culture et histoire, qui combinées permettent de qualifier des acteurs relativement à leur capacité plus ou moins forte à porter une maîtrise d'ouvrage pour la gestion des zones humides. Ainsi on pourra mettre en évidence que la capacité de portage des acteurs locaux est élevée là où la culture de gestion collective se combine avec une proportion forte de zones humides sur le territoire comme dans l'Ouest du bassin. Et inversement que la capacité de portage est plus faible dans les zones du bassin cumulant la dispersion des zones humides, des zones humides « banales », des moyens d'intervention limités et des habitudes de travail collectif moins développées.

La combinaison des logiques d'intervention de l'agence et de la capacité d'action des acteurs du territoire permet de définir 4 situations « théoriques » de gestion des zones humides par l'agence de l'eau Loire-Bretagne comme l'illustre le schéma ci-dessous :



**Figure 50 : les 4 situations « théoriques » de gestion des zones humides par l'agence de l'eau Loire-Bretagne**

L'analyse de ces 4 situations au regard des axes thématiques de l'évaluation permet de tirer des enseignements intéressants pour dégager une vision globale de la politique d'intervention de l'agence en faveur des zones humides.

- L'intervention orientée vers la DCE avec des acteurs à la capacité d'action « forte » est typique des territoires qui ont une tradition de mise en œuvre des contrats territoriaux, outil par essence dédié à l'atteinte du bon état des cours d'eau. Ces territoires sont souvent marqués par des zones humides soit emblématiques soit occupant des proportions significatives de l'espace. La plus longue tradition de coopération avec l'agence ne semble pas s'y être traduite par une plus forte sélectivité des actions en faveur des zones humides qui contribuerait à l'amélioration de l'état des masses d'eau, ni à une meilleure pérennisation des interventions de l'agence, notamment par une éventuelle prise de relais au moins pour l'entretien par les acteurs locaux. En revanche, ces territoires de l'Ouest du bassin se caractérisent par une meilleure connaissance locale des zones humides, des inventaires ayant été réalisés pratiquement pour l'ensemble des bassins versants. Cette acquisition de connaissance reste plus une étape obligatoire dans la structuration des projets ; elle ne contribue pas directement à une meilleure sélectivité des aides, ni ne permet réellement et systématiquement d'orienter les actions au meilleur endroit pour les enjeux majeurs des territoires.
- L'intervention orientée vers la DCE avec des acteurs à la « faible » capacité d'intervention est la plus fréquente dans les territoires qualifiés « d'orphelins de maîtrise d'ouvrage ». Elle renvoie à des situations complexes où les acteurs locaux sont moins organisés et adhèrent moins aux objectifs d'amélioration de l'état des masses d'eau et encore moins au besoin de préservation des zones humides. Le contrat territorial y rencontre donc naturellement moins de succès. Comme c'est le vecteur principal de mobilisation des moyens pour agir sur les zones humides, un moins grand nombre d'interventions sont réalisées. C'est le cas notamment de la partie Est du territoire de la délégation Centre-Loire. La connaissance locale y est aussi moins structurée. Et la connaissance acquise à l'échelle du bassin Loire-Bretagne ne permet pas d'orienter l'action vers les territoires orphelins où des enjeux majeurs en termes de préservation des zones humides existeraient.

- L'intervention orientée vers la mobilisation des acteurs locaux à capacité forte reste très largement développée par la mécanique qui accompagne le renouvellement des contrats territoriaux. Elle entretient et élargit la dynamique d'acteurs mobilisés par les problématiques milieux aquatiques et zones humides. On pourrait même considérer que l'outil contrat est le plus adapté pour ce type de situation : des acteurs volontaires, prêts à coopérer autour d'enjeux divers avec en toile de fond l'amélioration de l'état des masses d'eau et qui mobilise les moyens financiers de l'agence sans que celle-ci ait à jouer un rôle technique dans l'orientation des actions. Pour autant cette situation est génératrice d'effets autoreforçants : les acteurs des territoires les plus moteurs bénéficient de facto d'un soutien systématique de l'agence qui n'a pas, au regard de ses contraintes humaines, à déployer des efforts disproportionnés pour faire émerger et renouveler ces contrats dont est reconnue aussi la qualité en termes de dynamique d'acteurs. L'entretien de cette dynamique est alors favorable au renouvellement sans que rarement soit posée la question de l'arrêt du soutien, même dans les bassins versants où le bon état est atteint. Cette affectation des ressources humaines aux bassins les plus dynamiques (mais aussi dont la qualité des masses d'eau peut être dégradée) se fait alors au détriment des territoires où les projets ont plus de mal à émerger par manque de moyens et d'outils adaptés à leur situation. Cela contribue à creuser les écarts entre territoires. Dans ces territoires aux dynamiques d'acteurs développées, la connaissance joue un rôle clé de production d'un diagnostic partagé du territoire et donc de reconnaissance des zones humides et de leurs fonctionnalités. Cela encourage de facto leur restauration ou préservation. En revanche, comme dans les trois autres situations, et malgré la dynamique des acteurs, on ne peut constater d'effet significatif en termes de pérennité des interventions de l'agence, notamment par une éventuelle prise de relais au moins pour l'entretien par les acteurs locaux.
  
- L'intervention orientée vers la mobilisation des acteurs à « faible » capacité reste relativement limitée. Les ressources humaines internes à l'agence disponibles pour faire émerger les projets de territoire sont limitées, ce qui restreint ses capacités d'appui technique et la boîte à outils est tout aussi contrainte puisque le programme d'intervention de l'agence ne permet pas de financer des actions en faveur des zones humides en dehors des contrats territoriaux. Ces contrats nécessitent pourtant une certaine ingénierie et une maturité collective pour être élaborés. La production de connaissances pourrait être un levier pertinent pour amorcer la réflexion dans les territoires en peine de projets, car elle est un élément efficace de sensibilisation. Or la logique d'intervention de l'agence en la matière n'est pas qu'elle porte elle-même les études mais qu'elle finance celles proposées par un maître d'ouvrage local. Sur les territoires qui sont réticents à intervenir sur la gestion des zones humides, la connaissance étant un révélateur de l'existence des zones humides, les acteurs peuvent ne pas vouloir s'engager dans ces démarches et laissent alors le territoire totalement orphelin d'interventions en faveur des zones humides.

## 5. Recommandations

Les recommandations présentées ci-après ont été construites en s'appuyant sur trois sources complémentaires :

- les conclusions de l'évaluation des interventions de l'agence de l'eau en faveur des zones humides,
- des éléments prospectifs issus d'entretiens avec des experts et d'une revue documentaire,
- des scénarios construits par les prestataires et discutés avec le comité de pilotage.

Les éléments prospectifs sont rappelés ci-dessous et les scénarios sont décrits en détail en annexe.

De manière synthétique, trois recommandations stratégiques suivantes sont proposées :

- R1 : Positionner l'agence en tant qu'accompagnateur des politiques et des actions de reconquête des zones humides, par une politique de soutien aux maîtres d'ouvrage, qu'ils soient acteurs de l'eau ou de la biodiversité, dans la perspective d'atteindre les objectifs de Directive Cadre sur l'eau
- R2 : Structurer la stratégie de production de connaissances
- R3 : Construire une stratégie d'intervention spécifique aux zones humides

Cinq recommandations opérationnelles sont également proposées pour préciser une stratégie d'intervention en faveur des zones humides :

- R4 : Renforcer la cohérence d'intervention avec les autres acteurs publics
- R5 : Réviser les outils d'intervention et les modalités de mise en œuvre au regard des orientations stratégiques définies par une politique de soutien fort aux maîtres d'ouvrage, qu'ils soient acteurs de l'eau ou de la biodiversité
- R6 : Compléter le positionnement réactif actuel par un effort pour couvrir les territoires orphelins porteurs d'enjeux en matière de préservation ou reconquête des zones humides
- R7 : Optimiser la gestion des moyens humains de l'agence pour accompagner efficacement les territoires
- R8 : Développer la diffusion des connaissances acquises et des expériences réussies

Les quatre premières recommandations n'engagent que peu de moyens financiers de la part de l'agence mais un effort de partage et construction avec ses partenaires. Les quatre suivantes reposent sur la mobilisation de moyens financiers et humains difficiles à estimer sans une précision des ambitions de l'agence en matière d'intervention en faveur des zones humides. Nous sommes notamment conscients des contraintes qui pèsent sur l'ensemble des agences de l'eau en matière de ressources humaines. Aussi dans notre esprit, conforter les moyens humains ne signifie pas créer des postes mais sanctuariser ceux dédiés à la gestion des zones humides dans le prolongement de ce qui a été fait ces dernières années et optimiser ces ressources par une organisation « projet » permettant leur mutualisation au service des territoires.

L'ensemble des recommandations n'a pas vocation à être hiérarchisé dans la mesure où elles représentent un ensemble de préconisations cohérentes contribuant à la définition d'une politique d'intervention globale de l'agence en faveur des zones humides.

### 5.1 Les éléments prospectifs

Une analyse documentaire complétée de quelques entretiens auprès d'experts de la prospective dans les domaines de l'environnement et de l'agriculture nous ont permis de dresser une liste de 6 enjeux prioritaires, discutés en comité de pilotage et dont il faudra tenir compte pour l'élaboration de la



politique d'intervention de l'agence en faveur des zones humides dans le cadre du 11<sup>e</sup> programme. Ces enjeux relèvent de 4 thématiques différentes :

Les **enjeux institutionnels** sont aujourd'hui très liés à la **mise en application des Lois NOTRe et MAPTAM. Ces lois ont des conséquences importantes sur le type de maîtres d'ouvrage avec lesquels l'agence travaillera dans le futur, avec une montée en puissance forte des EPCI.**

Cette montée en puissance n'est pas une garantie d'un meilleur maillage du territoire pour traiter de la problématique des zones humides pour deux raisons essentielles liées à la mise en œuvre de la GEMAPI qui pourrait être très variée d'un EPCI à l'autre :

- L'hétérogénéité des moyens humains et financiers des structures (EPCI) et le risque de perte de la cohérence hydrographique
- Le risque de privilégier la compétence prévention des inondations au détriment de celle sur les milieux aquatiques. Ces deux thématiques sont liées<sup>29</sup> et il est probable que les EPCI prennent les deux compétences, mais le risque existe dans les territoires orphelins de maîtrise d'ouvrage et ceux dans lesquels les syndicats de bassin versant vont disparaître.

Le deuxième type d'enjeu est lié à **l'évolution des territoires** qui se caractérise par deux tendances lourdes impactantes pour le bassin Loire-Bretagne :

- **La poursuite de la métropolisation** qui devrait se caractériser par une extension probable des principales grandes aires urbaines du bassin Loire-Bretagne (Nantes, Rennes, Clermont-Ferrand...), ce qui peut impacter les zones humides à proximité de ces aires, surtout si elles sont diffuses et/ou banales.
- **L'urbanisation continue des façades maritimes** qui font face à une pression toujours plus forte d'une part avec le développement des activités touristiques mais aussi plus largement sous l'effet de la migration de population vers les côtes, ce qui se traduit par une pression foncière accrue.

**Le troisième type d'enjeu est lié à l'évolution des systèmes agricoles** avec deux traits majeurs impactant la gestion des zones humides :

- Une diminution des systèmes d'élevage au profit de systèmes plus intensifs et une extension des systèmes de grandes cultures, tendances qui ne sont pas favorables à la préservation des zones humides sur le bassin.
- Les futurs zonages<sup>30</sup> des zones défavorisées simples qui s'appliqueront à partir de 2018 et qui ont acté l'entrée **des zones humides dans le classement**. Il s'agit plus précisément des communes comprises dans le classement « Ramsar » (zones humides d'importance internationale), et de la zone humide du Marais poitevin.

**Enfin le quatrième et dernier type d'enjeu est associé aux conséquences probables du changement climatique qui pourrait avoir des effets contrastés pour la gestion des zones humides** : d'une part face à l'accroissement des phénomènes extrêmes (sécheresse, inondation...), une reconnaissance accrue des bénéfices des zones humides mais d'autre part des conséquences écologiques encore difficiles à estimer pour leur préservation.

---

<sup>29</sup> En cas de présence de milieux humides dans les zones d'expansion des crues, la prévention des inondations peut contribuer à la sensibilisation des élus sur les problématiques rencontrées dans les Zones humides.

<sup>30</sup> « L'indemnité Compensatoire de handicaps Naturels (ICHN) est la principale mesure de soutien à l'agriculture de ces zones. On distingue deux grands types de zone défavorisée : les zones de montagne et les zones défavorisées simples. »

## 5.2 Recommandations

Comme indiqué plus haut, les huit recommandations présentées ci-dessous sont organisées selon une logique de déploiement progressive d'une politique publique depuis la définition des choix stratégiques initiaux jusqu'à la diffusion des résultats. Elles offrent donc une cohérence d'ensemble qui ne permet pas d'identifier un ordre de priorité spécifique. Chacune d'entre elles est déclinée en propositions plus opérationnelles.

- **R1. Positionner l'agence en tant qu'accompagnateur des politiques et des actions de reconquête des zones humides, par une politique de soutien aux maîtres d'ouvrage, qu'ils soient acteurs de l'eau ou de la biodiversité, dans la perspective finale d'atteindre les objectifs de Directive Cadre sur l'eau**

Sur la base des discussions avec le comité de pilotage, ses membres ont souhaité que le positionnement de l'agence se traduise par :

- le maintien de la démarche réactive d'accompagnement des maîtres d'ouvrage locaux qui sollicitent une aide de l'agence,
- Une différenciation selon les territoires et le type de zones humides (exemple zones humides rétrolittorales, alluviales ou dispersées) en matière d'accompagnement pour les acteurs et maîtrises d'ouvrage qui sollicitent l'agence sur la thématique des zones humides, au-delà du contrat territorial qui est le cadre d'intervention majoritaire actuellement.

Pour autant là où c'est nécessaire l'agence ne devrait pas s'interdire d'agir de manière proactive soit pour répondre à des enjeux spécifiques soit pour initier l'émergence d'un projet de territoire.

Par ailleurs, reconnaissant la grande difficulté à isoler les impacts spécifiques des zones humides sur l'amélioration de la qualité des masses d'eau, le parti-pris devrait être de considérer les zones humides pour l'ensemble de leurs fonctionnalités environnementales et notamment celles de préservation de la biodiversité.

- **R2. Structurer la stratégie de production de connaissances de l'agence**

La première difficulté pour l'agence tient à l'absence de vision globale à l'échelle du bassin de l'état des zones humides, notamment au regard de la typologie zones humides potentielles, effectives et efficaces... Cette vision globale devrait permettre de mieux orienter son action selon les territoires du bassin.

Il est donc indispensable que l'agence dispose à moyen terme d'une connaissance globale de l'ensemble des zones humides du bassin, de leur état et de leurs fonctionnalités ce qui nécessite d'élaborer une stratégie spécifique, partagée et concertée de production de données et de connaissance sur les zones humides du bassin. Cela passe notamment par :

- .1 Réunir l'ensemble des acteurs de la recherche et de la gestion des ZH pour définir les besoins de connaissance sur les ZH à l'échelle du bassin Loire-Bretagne**
- .2 Définir des objectifs partagés entre les acteurs pour acquérir les connaissances nécessaires**
- .3 Contribuer en lien avec l'AFB à la standardisation d'une méthodologie de caractérisation des fonctionnalités des zones humides pour la réalisation des inventaires**
- .4 Rédiger un document spécifique d'orientation sur les besoins de connaissances devant être couverts**

Parallèlement la stratégie de production de connaissances devrait aussi viser à répondre aux besoins des maîtres d'ouvrage sur les zones humides.

Et de manière plus spécifique, il est essentiel que cette stratégie serve à :

- Améliorer la connaissance fonctionnelle des zones humides avec une meilleure application du guide AFB
- Inciter à caractériser les fonctionnalités des zones humides au sein des inventaires
- Accompagner la diffusion des connaissances à destination des CLE et des porteurs de contrats territoriaux et la formation des maîtres d'ouvrage sur les enjeux biodiversité.

### ▪ **R3. Construire une stratégie d'intervention spécifique aux zones humides**

Une des grandes conclusions de l'évaluation est le manque de formalisation de la politique d'intervention en faveur des zones humides qui procède plus de l'assemblage d'outils globalement non dédiés (sauf la convention de gestion durable peu déployée) que d'une déclinaison rationnelle qui partirait des besoins et des enjeux pour progressivement construire une réponse cohérente.

Il est donc essentiel de définir un processus par lequel seront successivement identifiés et définis :

**.1 Les enjeux principaux (territoires orphelins, déprise agricole...) à l'échelle du bassin, en s'appuyant sur la connaissance produite**

**.2 Les finalités des interventions sur les ZH en fonction des enjeux identifiés avec un choix majeur à effectuer sur l'orientation principale à leur donner : améliorer la qualité des masses d'eau et/ou préserver la biodiversité (voir scénarios), et sur le type de zones humide sur lequel intervenir en priorité**

**.3 Identifier des objectifs stratégiques et opérationnels auxquels seront associés des moyens permettant de répondre aux enjeux identifiés**

Les délais contraints pour définir une telle stratégie pour le 11<sup>e</sup> programme conduisent à construire une stratégie qui pourra tenir compte des évolutions à venir ainsi que des progrès dans le domaine de la connaissance attendus dans un horizon de plusieurs années. La construction d'une telle stratégie repose sur la capacité à revoir périodiquement les objectifs stratégiques et opérationnels tout en maintenant les orientations générales. Elle suppose un certain nombre de principes, détaillés ci-dessous :

- Le partage du sens de la politique en faveur des zones humides
- L'anticipation des évolutions éventuelles du contexte (réglementaire, institutionnel, technique, ...)
- L'anticipation des conséquences des décisions prises
- L'efficacité et l'efficience obtenues par l'amélioration permanente
- Une politique globale assurant la cohérence interne et externe des projets
- La réduction systématique de la complexité pour chaque acteur du système

Il sera aussi essentiel d'associer l'ensemble des parties prenantes (régions, départements, maîtres d'ouvrage, conservatoires d'espaces naturels, associations environnementales...) à la construction de cette stratégie. Une série d'ateliers de travail pourrait ainsi être organisée permettant successivement de partager les enjeux puis les orientations stratégiques et enfin les modalités d'intervention spécifiques.

**L'objectif majeur de cette stratégie devrait être d'accompagner les politiques et les actions de reconquête des zones humides** par une politique de soutien aux maîtres d'ouvrage, qu'ils soient acteurs de l'eau ou de la biodiversité et d'assurer une priorité d'intervention aux zones humides à enjeux, qui auront pu progressivement être mises au jour par l'amélioration des connaissances produites sur le bassin. Au regard de la situation actuelle marquée par une proportion forte des interventions en faveur des zones humides emblématiques (marais rétro littoraux...), un rééquilibrage en faveur des zones humides dispersées et de petite taille serait nécessaire, notamment dans les

têtes de bassin versant. Cela passera aussi par un effort accru pour intervenir sur les territoires aujourd'hui orphelins de maîtrise d'ouvrage.

Il sera aussi essentiel de renforcer les efforts en matière d'acquisition dans une perspective préventive visant à éviter la destruction des zones humides existantes.

#### ▪ **R4. Renforcer la cohérence d'intervention avec les autres acteurs publics**

La gestion des zones humides repose sur un nombre d'acteurs importants avec des cultures différentes. L'évaluation a mis en évidence que la cohérence d'intervention se faisait avant tout par les maîtres d'ouvrage locaux devant organiser eux-mêmes la coordination des acteurs supra et cofinanceurs. Il est donc essentiel de renforcer cette mise en cohérence à l'échelle des grands acteurs du bassin : collectivités territoriales (Régions avec les SRCE et Départements avec les ENS) et Etat en premier lieu, pour maximiser les synergies, accroître l'efficacité et l'efficience des interventions financées. Cela passe notamment par :

- .1 Cartographier l'ensemble des acteurs publics intervenant dans la gestion des zones humides sur le bassin (et par délégation) ainsi que leurs dispositifs d'intervention**
- .2 Analyser en profondeur les conflits et les synergies potentiels entre acteurs et définir des priorités communes (par des réunions à l'échelle des délégations)**
- .3 Renforcer la coordination avec l'ensemble des acteurs de la biodiversité, en développant des partenariats afin d'accompagner les interventions de l'agence**
- .4 Renforcer la coordination avec l'Etat pour que la mise en œuvre de la réglementation puisse appuyer la politique volontariste de l'agence, par exemple en mettant en place des instances de coordination :**
  - .4.1 Coordination des services de l'Etat, de l'agence de l'eau et des grandes collectivités sous l'égide du préfet coordonnateur de bassin.**
  - .4.2 Coordination de la délégation territoriale de l'agence, de la DREAL, de l'AFB, de l'ARB locale en lien avec les CLE pour passer en revue les actions ZH dans les contrats territoriaux localisés dans leurs régions respectives.**

#### ▪ **R5. Réviser les outils d'intervention et les modalités de mise en œuvre au regard des orientations stratégiques définies par une politique de soutien aux maîtres d'ouvrage, qu'ils soient acteurs de l'eau ou de la biodiversité**

La politique d'intervention de l'agence de l'eau s'appuie sur un outil central, le contrat territorial, qui reste un outil avant tout construit pour la gestion des cours d'eau et des milieux aquatiques. Selon les orientations qui pourraient être définies pour la stratégie en faveur des zones humides, la place de cet outil pourra être modulée en faveur d'outils spécifiques de la gestion des zones humides pour accompagner les acteurs sur cette thématique. Ces outils spécifiques peuvent être soit totalement nouveaux soit rénovés comme une évolution de la convention de gestion durable.

- .1 Encourager une prise en compte systématique d'un volet zones humides dans les contrats territoriaux en intégrant un diagnostic ZH dans les CT ainsi qu'une analyse de la plus-value possible dans le cadre du contrat compte-tenu des actions déjà engagées**
- .2 Articuler le CT avec les autres outils d'intervention sur les ZH (N2000, ENS...) par une analyse des complémentarités possibles dans la construction du contrat (diagnostic et stratégie) et par la programmation d'une réunion annuelle commune entre porteurs des différents dispositifs pour faire le bilan des avancées et freins restants en matière d'articulation entre outils**

- .3 Assouplir les modalités d'utilisation de la convention de gestion durable à la fois en revoyant les clauses d'éligibilité actuelles, en permettant son déploiement hors acquisition financée par l'agence et en simplifiant les procédures d'instruction au regard des enveloppes de financement sollicitées.
  - .4 Renforcer l'animation dans les territoires en faveur des zones humides, notamment celle portée par les acteurs de la biodiversité, dont les CEN, en procédant par exemple au relèvement des taux plafonds pour favoriser l'animation dans les structures associatives. Ce cas de figure pourrait également être envisagé auprès des cellules CATER/ASTER. Dans le cas d'un éventuel retrait des départements dans le financement des cellules d'animation, il s'agira de renforcer voire d'appuyer la mise en place d'une structure d'animation à l'échelle régionale, en collaboration avec les régions.
  - .5 Financer les possibilités d'acquisition en matière de zones humides au-delà du cadre défini nationalement (lois Grenelle), sur la base d'une analyse coûts/bénéfices ou multicritères permettant de montrer que les surfaces acquises auront des bénéfices à la fois en termes de préservation de la biodiversité et d'amélioration de la qualité de l'eau.
  - .6 Clarifier les notions d'entretien, de restauration et de réhabilitation et définir des modalités d'aides qui tiennent compte des priorités identifiées dans la stratégie pour raisonner les différentes interventions au regard de leur plus-value compte-tenu des enjeux du territoire. Aussi l'agence devrait continuer à financer de l'entretien si son efficacité est démontrée (notamment dans les contextes où cet entretien ne peut plus être assuré par l'agriculture).
- **R6. Compléter le positionnement réactif actuel par un effort pour couvrir les territoires orphelins porteurs d'enjeux en matière de préservation ou reconquête des zones humides**

L'évaluation a largement mis en évidence les difficultés rencontrées par l'agence de l'eau pour couvrir les territoires dépourvus de maîtrise d'ouvrage locale susceptible de porter des projets intégrant des actions en faveur des zones humides. Il est donc essentiel de combler ce déficit par une action spécifique dans ce domaine, ce qui peut passer également par une ouverture plus grande des financements aux acteurs de la biodiversité.

Trois recommandations spécifiques peuvent ainsi être proposées :

- .1 Accompagner les maîtres d'ouvrage portant un intérêt sur les ZH en participant à la coordination des logiques eau et biodiversité
  - .2 Engager les démarches de connaissance/inventaires là où les maîtres d'ouvrage locaux sont dans l'incapacité de les faire et dans les secteurs reconnus comme prioritaires par l'agence pour favoriser l'émergence de porteurs de projets.
  - .3 Identifier les territoires orphelins sur les problématiques zones humides/biodiversité dans chaque délégation.
  - .4 Réaliser un appel à projets pour inciter les maîtres d'ouvrage à l'intervention sur les zones humides.
  - .5 Encourager la maîtrise d'ouvrage multisites par des taux d'aide bonifiés (ex. des CEN).
- **R7. Optimiser la gestion des moyens humains de l'agence pour accompagner efficacement les territoires**

Les conclusions de l'évaluation ont mis en évidence la difficulté de l'ensemble des délégations à couvrir de manière homogène les territoires, qu'ils soient organisés en maîtrise d'ouvrage ou non.

Puisqu'il n'est pas envisageable de créer de nouveaux postes au regard des contraintes imposées à l'agence, il est indispensable d'optimiser leur gestion.

Pour cela, deux pistes opérationnelles peuvent aussi être proposées pour faire face à ces constats :

- .1 Soutenir la montée en compétence des MOA sur les ZH (financement de formations, sensibilisation, diffusion de connaissances (voir R8), articulation avec les CEN, AFB...)**
- .2 Créer une force d'intervention siège/délégations zones humides : des ressources humaines bien identifiées et formées sur la thématique ZH à l'échelle du bassin.**

▪ **R8. Développer la diffusion des connaissances acquises et des expériences réussies**

Comme nous avons pu le constater lors de l'évaluation, une des sources de blocage pour renforcer les interventions en faveur des zones humides tient à la méconnaissance de leurs fonctionnements et des bénéfices qu'elles procurent. Elles sont trop souvent perçues comme des contraintes. Il est donc essentiel, en complément de la stratégie de production de connaissances, de disposer d'une stratégie « miroir » de diffusion de cette connaissance qu'elle soit scientifique ou opérationnelle. Cela doit passer par :

- .1 Recenser les expériences réussies et organiser des fiches « retour d'expérience » propre au bassin Loire-Bretagne**
- .2 Capitaliser et vulgariser les connaissances acquises**
- .3 Identifier les cibles prioritaires pour la diffusion et les médias les plus efficaces**
- .4 Définir une politique de communication en tant que telle**
- .5 Réaliser des rencontres territoriales sur les bénéfices de la gestion des ZH**

## 6. Méthodologie de travail : les scénarios stratégiques

Nous avons conçu initialement les recommandations relatives aux interventions en faveur des zones humides de l'agence de l'eau Loire-Bretagne autour de différents scénarii contrastés, discutés dans le cadre du comité de pilotage et qui ont servi à la définition d'un scénario de synthèse retraçant les préférences globales du comité, qui a structuré les recommandations présentées précédemment.

Ces scénarii se sont appuyés sur l'identification de deux variables discriminantes, issues des grands constats de l'évaluation et plus spécifiquement de l'analyse globale issue des réponses aux questions évaluatives. Le croisement de ces variables, qui individuellement peuvent prendre des modalités différentes, permet de proposer quatre positionnements théoriques stratégiques contrastés, présentés et détaillés ci-dessous.

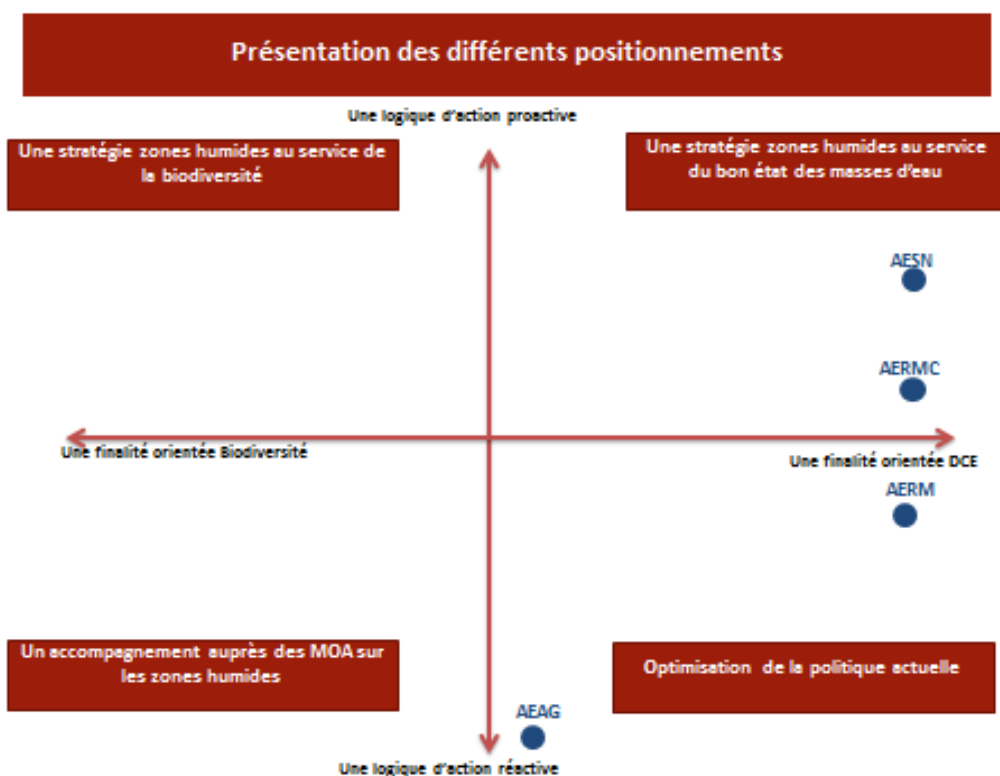
### Les variables

Dans le schéma ci-dessous, chaque axe représente une variable, qui peut/doit faire l'objet d'un arbitrage en vue de la définition d'une stratégie « d'intervention en faveur des zones humides ».

Ces 2 variables ne sont pas exhaustives mais peuvent être considérées comme les principaux leviers pour construire une stratégie zones humides. Les 2 variables stratégiques sont les suivantes :

- La logique d'action qui se décline en deux modalités possibles :
  - soit une logique qualifiée de réactive d'accompagnement des maitres d'ouvrage qui reflète le positionnement actuel de l'agence,
  - soit une logique qualifiée de proactive qui conduirait l'agence à intervenir par ses propres moyens, sans dépendre de la volonté des maitrises d'ouvrage locales pour mener à bien ses objectifs.
- La finalité recherchée qui se décline aussi en deux grandes modalités :
  - Continuer à faire de la DCE la finalité ultime de l'action de l'agence en faveur des zones humides, qui doivent donc servir à améliorer la qualité des masses d'eau,
  - Prendre acte des difficultés à corrélérer intervention en faveur des zones humides et amélioration des masses d'eau mais aussi des évolutions législatives récentes et faire de la biodiversité la finalité majeure des interventions zones humides

Le schéma page suivante permet ainsi de dresser quatre scénarios contrastés. Quatre autres agences ont été positionnées sur le schéma à titre de comparaison, la dernière l'Agence de l'eau Artois-Picardie n'ayant pas été incluse dans l'analyse comparative réalisée.



L'agence de l'eau Loire-Bretagne se situe dans le même quadrant que les agences Adour-Garonne et Rhin-Meuse, la finalité de ses interventions en faveur des zones humides était clairement orientée vers la DCE, tout en adoptant une logique d'action réactive, d'accompagnement des maîtres d'ouvrage, comme l'a montré l'évaluation. Le 1<sup>er</sup> scénario d'optimisation de la politique actuelle est donc naturellement le plus proche de son positionnement actuel.

Chacun de ces 4 scénarios contrastés est présenté sommairement ci-après

<b>Scénario 1 : Optimisation de la politique actuelle</b>	<b>Scénario 2 : Un accompagnement auprès des MOA sur les zones humides</b>	<b>Scénario 3 : Une stratégie ZH au service du bon état des masses d'eau</b>	<b>Scénario 4 : Une stratégie ZH au service de l'eau et de la biodiversité</b>
Un positionnement de l'agence qui reste similaire mais avec une amélioration des modalités d'accompagnement des maîtres d'ouvrage sur la thématique des zones humides	Le positionnement de l'agence se traduit par une démarche réactive en matière d'accompagnement pour les acteurs et maîtrises d'ouvrage qui la sollicite sur la thématique des zones humides	Le positionnement de l'agence se traduit par une démarche proactive en matière d'intervention et d'accompagnement pour la préservation et le maintien des fonctionnalités « eau » des zones humides en vue d'atteindre les objectifs DCE	Le positionnement de l'agence se traduit par une démarche proactive en matière d'intervention et d'accompagnement des maîtres d'ouvrage afin de préserver et maintenir les fonctionnalités écologiques des zones humides à l'échelle du bassin en tenant compte de l'ensemble des enjeux eau et biodiversité



## Objectifs stratégiques

Accompagner les maîtres d'ouvrage (GEMAPI) sur la thématique zones humides	Accompagner les politiques et actions de reconquête des zones humides	Reconquérir et préserver les ZH qui ont un impact sur la qualité des masses d'eau	Reconquérir et préserver le patrimoine biologique lié aux zones humides à l'échelle du bassin
--	---	---	---

La présentation de ces quatre scénarios au comité de pilotage a conduit ses membres à recommander un positionnement de l'agence qui dépasse chacun de ces scénarios, en définissant une ellipse partant du quadrant inférieur droit (scénario 1) pour aller vers le quadrant supérieur gauche (scénario 4) construisant plus fortement sa structuration autour du scénario 2. De manière simple, il est considéré que l'agence doit rester à ce stade dans une logique d'action plus réactive mais en essayant d'être plus proactive pour travailler les territoires orphelins tout en s'ouvrant plus au champ de la biodiversité.

## 7. Annexes

<b>7</b>	<b><u>ANNEXES</u></b>	<b>104</b>
	<b>REFERENTIEL D'EVALUATION</b>	<b>104</b>
	<b>BILAN DES PRINCIPAUX BENEFICIAIRES DES AIDES DE L'AGENCE DE L'EAU EN FAVEUR DES ZONES HUMIDES</b>	<b>110</b>
	<b>BILAN DES ANALYSES QUANTITATIVES</b>	<b>113</b>
	<b>QUESTIONNAIRE D'ENQUETE ADRESSE AUX BENEFICIAIRES DES AIDES DE L'AGENCE ET PRINCIPAUX RESULTATS</b>	<b>119</b>
	<b>SYNTHESE DES ENTRETIENS</b>	<b>132</b>
	<b>SYNTHESE TRANSVERSALE DES ETUDES DE CAS</b>	<b>145</b>
	<b>ETUDES DE CAS BASSES VALLEES ANGEVINES</b>	<b>162</b>
	<b>ETUDES DE CAS GARTEMPE</b>	<b>175</b>
	<b>ETUDES DE CAS LAC D'AYDAT</b>	<b>184</b>
	<b>ETUDES DE CAS DU MARAIS POITEVIN</b>	<b>197</b>
	<b>ETUDES DE CAS DES HAUTES CHAUMES DU FOREZ</b>	<b>209</b>
	<b>ETUDES DE CAS DELEGATION CENTRE-LOIRE</b>	<b>221</b>
	<b>ETUDES DE CAS OUEST ATLANTIQUE</b>	<b>234</b>
	<b>ETUDE DE CAS CONNAISSANCE</b>	<b>245</b>
	<b>ETUDE DE CAS BENCHMARK</b>	<b>256</b>
	<b>DESCRIPTION DETAILLEE DES SCENARIOS CONTRASTES INITIAUX</b>	<b>268</b>
	<b><u>TABLE DES ILLUSTRATIONS</u></b>	<b>275</b>
	<b><u>SIGLES</u></b>	<b>278</b>
	<b><u>BIBLIOGRAPHIE</u></b>	<b>280</b>

# RÉFÉRENTIEL D'ÉVALUATION

Q1 - Instrumentation	
Dans quelle mesure les outils de l'agence de l'eau sont-ils les garants de sa politique d'intervention ?	
<b>Explication de la question</b>	<p>La question de l'équivalence entre « outils » et « garantie » oriente la réflexion sur les dispositifs de type contractuels et conventionnels de manière intéressante en incitant l'évaluateur à aborder au moins trois éléments :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- la capacité de l'outil à assurer et sécuriser la théorie d'action : ce qu'on interroge, c'est essentiellement l'aptitude du cadre instrumental à garantir la pertinence (études préalables, inventaires etc.), à baliser les réalisations (programmation pluriannuelle, sécurisation des financements pour les structures etc.), à bel et bien atteindre les objectifs escomptés et à vérifier les résultats (suivi-évaluation)...</li> <li>- la capacité de l'outil à organiser, structurer et mettre en cohérence les interventions dans un cadre plus global (en interne) et dans un cadre plus large (en coordination avec les interventions des partenaires)</li> <li>- la capacité à légitimer l'intervention et ses objectifs (l'outil se porte garant des interventions de l'Agence), dans la mesure où il donne une lisibilité à la stratégie recherchée et où il constitue une base de travail partagée entre l'Agence et les porteurs de projets</li> </ul>
<b>Pertinence</b>	<p>1. Les objectifs de l'agence sont clairs, explicites et à la hauteur des enjeux liés aux ZH à l'échelle du bassin</p> <p>2. Les modalités des outils sont lisibles et compréhensibles par les maîtres d'ouvrage potentiels</p> <p>3. La question de la pérennité des bénéficiaires est prise en compte dans la conception des outils</p> <p>4. Les outils sont conçus selon une démarche « apprenante » (les résultats des expériences précédentes orientant les modalités des cadres existants)</p> <p>5. Le choix des outils (contrat, convention, MAE, acquisitions, inventaires, études, connaissance) et de leurs modalités sont pertinents pour répondre aux enjeux liés aux ZH, notamment au regard de leur diversité.</p> <p>6. Les outils proposés par l'AELB sont suffisamment diversifiés (adaptés à tous les types de MOA et de zones humides) et souples (permettant de saisir des opportunités locales tout en conservant des principes stratégiques clairs) pour répondre aux besoins et aux enjeux des différents <u>acteurs</u> des territoires.</p> <p>7. Les modalités associées à chaque outil permettent une bonne sélection des actions, basée sur des indicateurs de priorisation</p>
<b>Cohérence</b>	<p>8. Les moyens (humains, techniques et financiers) mis à disposition pour les différents outils permettent leur mise en œuvre effective</p> <p>9. Les moyens (humains, techniques et financiers) mis à disposition pour les différents outils permettent le respect des objectifs fixés (notamment chiffrés) en matière de préservation et de restauration des zones humides.</p> <p>10. Les outils d'intervention de l'Agence sont complémentaires avec les autres leviers d'intervention publique en matière de préservation des ZH (réglementaire, technique, autres outils d'incitation financière, urbanisme, MAE, ASTER etc.)</p> <p>11. Les outils d'intervention de l'Agence concernant les zones humides sont complémentaires avec les autres interventions de l'Agence</p> <p>12. Les interventions sur les ZH de l'Agence ne sont pas annihilées par des travaux/politiques conduits dans d'autres cadres</p>
<b>Efficacité</b>	<p>13. Les outils facilitent la mise en œuvre des actions de préservation et restauration des ZH.</p> <p>14. Les outils sont un cadre favorable à la mobilisation autour des zones humides .</p> <p>15. Les outils permettent de : préserver (maintenir efficace), restaurer (d'effectif à efficace), reconquérir (de potentiel à efficace) selon des échelles différentes</p> <p>16. Les outils permettent de produire une connaissance utile pour les autres territoires</p> <p>17. Des incitations existent pour éviter/réduire plutôt que compenser</p>

## Q2 - Territorialisation

Dans quelle mesure l'Agence de l'eau contribue-t-elle à une territorialisation de l'action publique en faveur des zones humides ?

<b>Explication de la question</b>	<p>Cet axe de questionnement pousse à adopter une lecture spatiale de l'action de l'Agence. Elle incite à prendre en compte la nature diversifiée des configurations territoriales dans lesquelles se déploient ses interventions.</p> <p>La territorialisation s'entend selon une triple grille de lecture :</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• La différenciation des interventions en fonction des territoires (registre de la pertinence)</li><li>• La capacité à organiser, structurer et répartir les interventions en fonction des échelons territoriaux (registre de la pertinence et cohérence externe)</li><li>• L'aptitude à susciter des territoires de projet autour des zones humides, afin de susciter la mobilisation (registre de l'efficacité)</li></ul>
<b>Pertinence</b>	<p>18. La notion de territorialisation des actions est comprise de tous et pertinente au regard des échelles et de la diversité des zones humides</p> <p>19. La connaissance acquise des spécificités des territoires permet d'adapter les actions aux besoins et préoccupations socio-économiques des territoires.</p> <p>20. L'articulation des outils de l'Agence et des outils des autres acteurs sur un même territoire est pensée.</p> <p>21. La conception des interventions favorise la bonne prise en compte des enjeux territoriaux et la diversité des ZH.</p> <p>22. Les outils de l'agence s'adaptent aux besoins/spécificités des MO</p> <p>23. L'AELB structure la MO sur les territoires orphelins</p>
<b>Cohérence</b>	<p>24. Les objectifs et moyens sont adaptés aux enjeux des territoires.</p> <p>25. L'intervention de l'agence permet de s'assurer de travailler à la bonne échelle et notamment de préserver l'échelle du bassin versant.</p> <p>26. Les outils favorisent la mise en place d'une gouvernance efficace, appuyée sur une représentation équilibrée des usagers, dans les territoires</p> <p>27. La sélection des actions en faveur des ZH prend en compte explicitement leur contribution à l'amélioration des masses d'eau</p> <p>28. La sélection des actions en faveur des ZH prend en compte explicitement les critères de fonctionnalités et de fonctionnement des ZH</p>
<b>Efficacité</b>	<p>29. Les interventions de l'Agence favorisent l'appropriation des enjeux liés aux ZH par les acteurs locaux</p> <p>30. l'inscription des enjeux relatifs aux ZH dans les documents d'orientation et de planification des territoires (urbanisme notamment).</p> <p>31. Les outils mobilisés permettent de faire émerger un développement durable des territoires (filières agricoles).</p> <p>32. La territorialisation permet de cibler les zones humides prioritaires en vue de répondre aux enjeux de la DCE et du maintien des fonctionnalités écologiques et de la biodiversité</p>

### Q3 - Pérennité

Dans quelle mesure l'Agence de l'eau contribue-t-elle à la pérennité des bénéfices de l'action publique et privée en faveur des zones humides ?

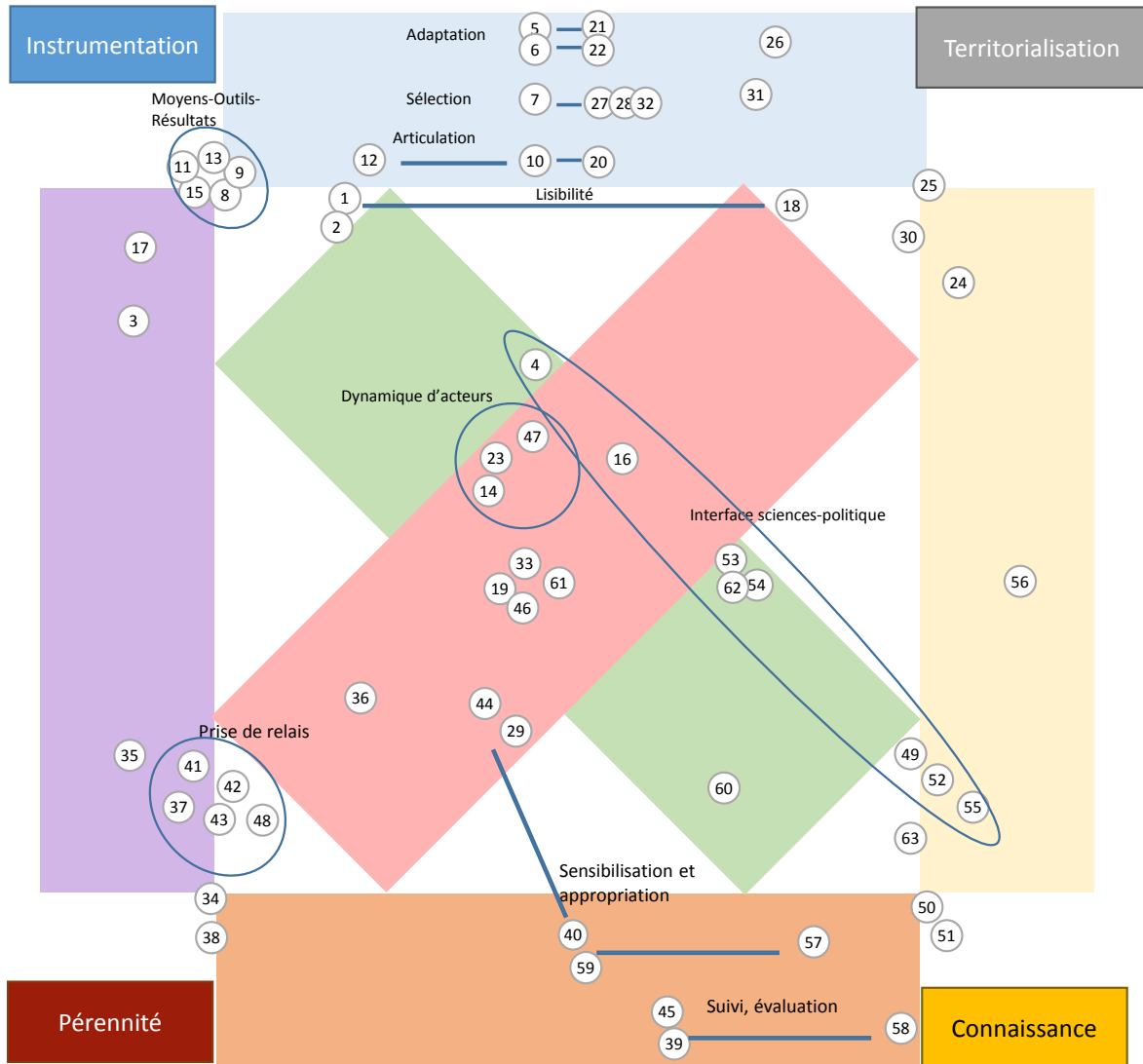
<b>Explication de la question</b>	<p>De la même manière que la précédente question colore le raisonnement évaluatif d'une dimension territoriale, l'axe 3 incite à une lecture temporelle et évolutive de l'efficacité des interventions. Il incite à questionner les bénéfices liés à l'action de l'Agence au regard de leur durabilité, afin de vérifier que :</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- les interventions de l'Agence se déroulent dans un cadre où l'enjeu de pérennité est pris en compte (pertinence) grâce à des connaissances suffisantes (tant sur les zones humides que sur le jeu d'acteurs les entourant), partagées et appropriées.</li><li>- les aides de l'Agence n'apportent pas des résultats à court terme (efficacité) qui seraient ensuite affaiblis voire annulés par d'autres interventions ultérieures de l'Agence (cohérence interne dans le temps), de ses partenaires, ou des usagers (cohérence externe)</li><li>- les leviers déployés par l'Agence permettent une prise de relais par les maîtrises d'ouvrage locales, en fonctionnement « routinier », dans le cas où les bénéfices nécessitent une forme d'entretien des résultats (pertinence, efficacité et cohérence externe)</li></ul>
<b>Pertinence</b>	33. La prise en compte de l'enjeu de pérennité et la dynamique de production et de mobilisation des connaissances associées sont suffisantes pour son inscription dans les modalités d'action.
	34. L'agence donne de la stabilité à l'action malgré l'évolution des cadres réglementaires
	35. L'agence tient compte des différents types d'action et de leurs bénéfices pour différencier la nature et la durée du soutien public
	36. L'agence lie la question de la pérennité à la cohérence spatiale des actions
<b>Cohérence</b>	37. Les interventions de l'Agence permettent aux maîtres d'ouvrage de prendre le relais et d'être autonomes, et notamment par un travail d'anticipation
	38. L'agence produit et exige des garanties de durabilité de l'action
	39. L'agence s'assure d'une évaluation des bénéfices à mi-parcours
	40. L'agence mène des démarches de pédagogie visant à convaincre de l'intérêt de ses actions, par la démonstration des bénéfices
<b>Efficacité</b>	41. Les actions financées en faveur des zones humides ont été poursuivies au-delà de la période contractuelle.
	42. Les actions en faveur des zones humides ont été reprises et ou inscrites ultérieurement dans des documents contractuels (urbanisme, SAGE...).
	43. Les maîtres d'ouvrage financés ont décidé de poursuivre les actions engagées avec l'Agence.
	44. Les maîtres d'ouvrage ont pris conscience des enjeux liés aux zones humides et ont gagné en compétence sur ces enjeux.
	45. L'agence s'assure d'un suivi de l'efficacité sur le long terme
	46. L'agence est en capacité de ne pas prolonger et ou d'arrêter des financements pour des actions qui n'ont pas de bénéfices
	47. L'agence favorise et incite des dynamiques d'acteurs sur les territoires
	48. L'agence s'assure de la solidité financière des projets (rentabilité économique satisfaisante des initiatives privées, garantie satisfaisante des initiatives publiques)

#### Q4- Connaissance

**Dans quelle mesure les différentes formes de mobilisation des connaissances participent-elles à la construction d'une action publique efficace en faveur des zones humides ?**

<b>Explicitation de la question</b>	<p>L'axe 4 permet de s'intéresser plus particulièrement à la production de connaissance, qui constitue une des approches de l'Agence visant à rendre son action plus efficace. Deux grands questionnements se posent ici à l'agence :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La connaissance produite est-elle pertinente et suffisante ? : cette question interroge la quantité et la qualité des études produites. Elle amènera à s'intéresser aux sujets investis par les recherches, à l'adéquation de ceux-ci avec les besoins exprimés par les acteurs, à la fréquence de réalisation des recherches / études / diagnostics, ou encore à l'échelle considérée pour les réaliser...</li> <li>• Ces connaissances sont-elles appropriées par les acteurs de façon à améliorer les interventions ? : il s'agira dans un second temps de s'intéresser aux méthodes de diffusion de ces connaissances, au public touché par celles-ci, au degré de connaissance des acteurs sur ce qui a pu être produit, et surtout à l'appropriation qu'ils en font : ont-ils pris en considération les résultats des recherches / études diagnostics ? Ont-ils changé leurs pratiques / façons de faire en conséquence ? Lesquelles et après quel délai ? Concernant les sujets non appropriés, il sera également nécessaire de s'intéresser aux blocages de cette appropriation.</li> </ul>
<b>Pertinence</b>	<p>49. La production et diffusion de connaissance répondent aux besoins des acteurs engagés dans la conduite de l'action publique</p> <p>50. L'agence a une stratégie de structuration et de diffusion des connaissances</p>
<b>Efficacité</b>	<p>51. Les connaissances produites à l'échelle des territoires et du bassin font l'objet d'une actualisation et d'une formalisation régulière ainsi que d'un archivage permettant leur réutilisation</p> <p>52. La construction des connaissances dans le dialogue entre chercheurs et acteurs publics permet leur appropriation par ces derniers</p> <p>53. Différentes méthodes de transfert/mobilisation de connaissances ont été utilisées pour la construction de l'action publique</p> <p>54. Les connaissances ont été transférées aux décideurs et opérateurs</p> <p>55. Les acteurs ont développé un vocabulaire commun pour capitaliser et transmettre le savoir</p> <p>56. Les connaissances produites sont considérées comme fiables et légitimes par l'ensemble des acteurs</p> <p>57. Les connaissances produites à l'échelle des territoires et du bassin font l'objet d'une mise à disposition auprès des acteurs concernés (décideurs, opérateurs, grand public)</p> <p>58. Les connaissances produites permettent une bonne compréhension des relations pressions-impacts et une évaluation des actions engagées</p> <p>59. Les connaissances produites permettent une meilleure sensibilisation et implication des acteurs (maîtres d'ouvrage, autres acteurs publics et représentants des usagers).</p> <p>60. Les pré-inventaires et les inventaires sont des outils efficaces couplés au réglementaire et à la planification.</p> <p>61. La connaissance des enjeux/territoires permettent d'améliorer la territorialisation et les outils de l'Agence (AP plan de gestion).</p> <p>62. La production, la diffusion et l'appropriation des connaissances se concrétisent par la conception et la mise en œuvre de nouvelles actions.</p> <p>63. Les acteurs ont développé un langage commun pour une capitalisation préalable à l'appropriation.</p>

**Positionnement des critères de jugement  
au regard des quatre axes thématiques et de leurs interactions**



## BILAN DES PRINCIPAUX BÉNÉFICIAIRES DES AIDES DE L'AGENCE DE L'EAU EN FAVEUR DES ZONES HUMIDES

Les tableaux suivants présentent les principaux bénéficiaires des aides de l'agence de l'eau en faveur des zones humides à l'échelle Loire-Bretagne, et dans chaque délégation.

#	MO Loire-Bretagne	Montant total aides	Part	Part cumulée	Interventions
1	CONSERVATOIRE ESPACE LITTORAL ET DES RIVAGES LACUSTRES	2 052 720	5%	5%	Acquisition ; Restauration ; Autres travaux
2	CONSERVATOIRE D'ESPACES NATURELS DE LA REGION CENTRE	1 723 787	4%	8%	Acquisition ; Entretien ; Restauration ; Autres travaux
3	CONSERVATOIRE ESPACES NATURELS DES SITES DE POITOU-CHARENTES	1 514 369	3%	12%	Acquisition
4	INSTITUT INTERDEPARTEMENTALE BASSIN DE LA SEVRE NIORTAISE	1 366 931	3%	15%	Restauration ; Entretien ; Inventaire
5	DIRECTION REGIONALE ASP	1 200 000	3%	17%	Autres travaux
6	SYND MIXTE VENDEE SEVRE AUTIZE	1 155 199	3%	20%	Entretien ; Restauration ; Autres travaux
7	SYND. D'AMENAGEMENT HYDRAULIQUE DU SUD DE LA LOIRE	1 066 460	2%	22%	Autres travaux ; Entretien ; Restauration
8	CONSERVATOIRE DES ESPACES NATURELS DU LIMOUSIN	956 486	2%	24%	Restauration ; Autres travaux ; Acquisition ; Inventaire ; Entretien
9	SYNDICAT MIXTE DE LA VALLEE DE LA VEYRE ET DE L'AUZON	911 177	2%	26%	Restauration ; Acquisition
10	SYND MIXTE PARC INTERREG MARAIS POITEVIN	828 186	2%	28%	Entretien ; Restauration ; Autres travaux
11	BREST METROPOLE OCEANE	776 335	2%	30%	Entretien ; Restauration ; Inventaire ; Autres travaux ; Acquisition
12	VOIES NAVIGABLES DE FRANCE	750 000	2%	32%	Restauration
13	CONSEIL GENERAL DE LA LOIRE	724 089	2%	33%	Acquisition ; Inventaire ; Restauration ; Entretien
14	CONSERVATOIRE DES ESPACES NATURELS D'AUVERGNE	700 080	2%	35%	Acquisition ; Autres travaux ; Restauration ; Entretien ; Inventaire
15	CONSEIL DEPARTEMENTAL ILLE ET VILAINE	690 975	2%	36%	Acquisition ; Restauration
16	SYND. MIXTE DES MARAIS DE LA VIE DU LIGNERON ET DU JAUNAY	637 053	1%	38%	Restauration ; Inventaire ; Autres travaux ; Entretien
17	SYNDICAT DU BASSIN VERSANT DU BRIVET	622 554	1%	39%	Entretien ; Autres travaux ; Restauration
18	FRAPNA LOIRE FED RHONE ALPES PROT NATURE	610 729	1%	40%	Autres travaux ; Entretien ; Restauration
19	SYND. MIXTE ACTION EXPANSION DE LA GATINE (SMAEG)	583 522	1%	42%	Inventaire
20	SM MARAIS DE ST JEAN DE MONTS ET BEAUVOIR SUR MER	474 524	1%	43%	Entretien ; Autres travaux



#	MO Allier Loire amont	Montant total aides	Part	Part cumulée	Interventions
1	SYNDICAT MIXTE DE LA VALLEE DE LA VEYRE ET DE L'AUZON	911 177	14%	14%	Restauration ; Acquisition
2	CONSEIL GENERAL DE LA LOIRE	724 089	11%	25%	Acquisition ; Inventaire ; Restauration ; Entretien
3	CONSERVATOIRE DES ESPACES NATURELS D'AUVERGNE	700 080	11%	36%	Acquisition ; Autres travaux ; Restauration ; Entretien ; Inventaire
4	FRAPNA LOIRE FED RHONE ALPES PROT NATURE	610 729	9%	46%	Autres travaux ; Entretien ; Restauration
5	SYNDICAT ETUDES AMENAGEMENTS TOURISTIQUES - SEAT	321 493	5%	51%	Restauration ; Acquisition ; Autres travaux ; Inventaire ; Entretien

#	MO Allier Anjou Maine	Montant total aides	Part	Part cumulée	Interventions
1	DEPARTEMENT DU MAINE ET LOIRE	250 000	9%	9%	Autres travaux
2	COMMUNAUTE URBAINE D'ALENCON	238 088	8%	17%	Inventaire
3	COMMUNAUTE DE COMMUNES DU PAYS FLECHOIS	192 706	7%	24%	Entretien ; Restauration ; Autres travaux ; Acquisition
4	COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DU CHOLETAIS	186 765	7%	30%	Inventaire ; Entretien ; Autres travaux ; Restauration
5	COMMUNAUTE DE COMMUNES DU CANTON DE CHAMPTOCEAUX	139 960	5%	35%	Restauration ; Inventaire ; Entretien

#	MO Armor Finistère	Montant total aides	Part	Part cumulée	Interventions
1	BREST METROPOLE OCEANE	776 335	14%	14%	Entretien ; Restauration ; Inventaire ; Autres travaux ; Acquisition
2	SM BASSINS VERSANTS JAUDY GUINDY BIZIEN RUISSEaux COTIER	386 731	7%	21%	Restauration ; Autres travaux ; Inventaire
3	COMMUNE DE FOUESNANT	369 645	7%	28%	Restauration
4	SM ENV GOELO L'ARGOAT - SMEGA	315 477	6%	34%	Restauration ; Inventaire ; Autres travaux ; Entretien
5	CONSEIL GENERAL DU FINISTERE	246 543	4%	38%	Acquisition ; Inventaire

#	MO Centre Loire	Montant total aides	Part	Part cumulée	Interventions
1	CONSERVATOIRE D'ESPACES NATURELS DE LA REGION CENTRE	1 723 787	45%	45%	Acquisition ; Entretien ; Restauration ; Autres travaux
2	FEDERATION DE L'INDRE ET LOIRE PECHE PRO. MILIEU AQUATIQUE	309 620	8%	53%	Acquisition ; Restauration ; Entretien
3	PARC NATUREL REGIONAL DE LA BRENNE	210 559	6%	59%	Restauration ; Acquisition
4	CONSEIL DEPARTEMENTAL D'INDRE ET LOIRE	194 212	5%	64%	Acquisition ; Restauration ; Entretien ; Autres travaux
5	CHERINE	178 935	5%	69%	Autres travaux ; Restauration ; Entretien

#	MO Ouest Atlantique	Montant total aides	Part	Part cumulée	Interventions
1	CONSERVATOIRE ESPACE LITTORAL ET DES RIVAGES LACUSTRES	1 939 298	11%	11%	Acquisition ; Restauration ; Autres travaux
2	SYND MIXTE VENDEE SEVRE AUTIZE	1 155 199	7%	17%	Entretien ; Restauration ; Autres travaux
3	SYND. D'AMENAGEMENT HYDRAULIQUE DU SUD DE LA LOIRE	1 066 460	6%	24%	Autres travaux ; Entretien ; Restauration
4	VOIES NAVIGABLES DE FRANCE	750 000	4%	28%	Restauration
5	CONSEIL DEPARTEMENTAL ILLE ET VILAINE	690 975	4%	32%	Acquisition ; Restauration

#	MO Poitou Limousin	Montant total aides	Part	Part cumulée	Interventions
1	CONSERVATOIRE ESPACES NATURELS DES SITES DE POITOU-CHARENTES	1 493 369	18%	18%	Acquisition
2	INSTITUT INTERDEPARTEMENTALE BASSIN DE LA SEVRE NIORTAISE	1 366 931	16%	34%	Restauration ; Entretien ; Inventaire
3	DIRECTION REGIONALE ASP	1 200 000	14%	48%	Autres travaux
4	CONSERVATOIRE DES ESPACES NATURELS DU LIMOUSIN	956 486	11%	59%	Restauration ; Autres travaux ; Acquisition ; Inventaire ; Entretien
5	SYND. MIXTE ACTION EXPANSION DE LA GATINE (SMAEG)	583 522	7%	66%	Inventaire

## BILAN DES ANALYSES QUANTITATIVES

Le tableau suivant résume pour chaque indicateur pré-identifié :

- les analyses quantitatives proposées,
- le type de produit de présentation,
- les échelles d'analyse prises en compte,
- les conditions de réalisation des traitements à partir des données disponibles,
- une synthèse des constats et des enseignements des analyses réalisées.

**Légende du tableau :**

Colonne « Remarques sur les données sources et leur analyse »	Colonne « Bilan des constats et des enseignements de l'analyse quantitative »
Données insuffisantes pour réaliser les analyses quantitatives	Pas d'enseignement possible ou pertinent à partir de l'analyse quantitative au regard des limites du traitement des données ou des résultats obtenus
Analyse limité par la disponibilité ou la précisions des données brutes	Sans objet

Indicateurs pré-identifiés pour l'analyse évaluative, impliquant des analyses quantitatives	Proposition d'analyses quantitatives associées à l'indicateur	Représentation		Échelle d'analyse				Remarques sur les données sources et leur analyse	Bilan des constats et des enseignements de l'analyse quantitative
		Carte	Graphique ou tableau	Bassin Loire-Bretagne	Délégations AELB	BV masse d'eau	Autre		
<b>Indicateurs généraux</b>	Évolution annuelle des aides en faveur des zones humides		X	X				Analyse à partir de l'extraction des bases de données sur les interventions de l'agence de l'eau en faveur des zones humides (9 <sup>e</sup> programme et 10 <sup>e</sup> programme)	Progression constante des aides consacrée aux zones humides entre 2007 et 2015
	Répartition des montants par délégation		X		X				Une répartition inégale des aides entre les délégations de l'agence de l'Eau. Aides particulièrement ciblées sur la délégation Ouest atlantique.
	Part des MAE financées par l'agence par rapport à l'ensemble des MAE financées sur le territoire Loire-Bretagne		X	X				Possibilité d'accéder à une information centralisée de l'ensemble des MAE financées sur le territoire Loire-Bretagne ?	
5. Le choix des outils (contrat, convention, MAE, acquisitions, inventaires, études, connaissance) et de leurs modalités sont pertinents pour répondre aux enjeux liés aux ZH, notamment au regard de leur diversité.	Répartition des montants par outils (dont restauration, entretien et préservation)	X	X	X	X			<i>Typologie d'action retenue :</i> - acquisition, - entretien, - restauration, - inventaire, - autres travaux	<i>Une évolution des aides en faveur des opérations d'inventaire et d'acquisition entre le 9<sup>e</sup> programme et le 10<sup>e</sup> programme</i> <i>Une répartition contrastée des aides par type d'action selon les délégations de l'agence</i>
	Outil dominant (part montant)		X	X	X				
6. Les outils proposés par l'AELB sont suffisamment diversifiés (adaptés à tous les types de MOA et de zones humides) et souples (permettant de saisir des opportunités locales tout en conservant des principes stratégiques clairs) pour répondre aux besoins et aux enjeux des différents acteurs des territoires.	Répartition des aides par grands types de zones humides							Distinction des zones humides en trois grandes catégories : - Grands marais rétro-littoraux - Zones humides alluviales - Autres zones humides continentales Résultats à interpréter comme des ordres de grandeur compte tenu des incertitudes de la méthode de distinction de ces catégories (cf. corps de la note).	Des aides globalement équilibrées entre ces trois catégories mais des contrastes importants en termes de répartition par type d'opération.
	Répartition aides en fonction des zones humides incluses ou non dans des zones Natura 2000		X	X				Analyse limitée par le manque ou l'imprécision (objets « points ») de la localisation des interventions	Des interventions sensiblement ciblées sur les zones humides appartenant à des zones Natura 2000
	Répartition aides entre ZH dans lit majeur et hors lit majeur		X	X					Une faible part des interventions sur des zones humides situées dans le lit majeur des cours d'eau. Résultat cependant peu significatif compte tenu de l'imprécision sur la localisation des interventions (objets point) et de la finesse des périmètres de lits majeurs.
	Répartition des aides en fonction des zones humides incluses ou non dans les têtes de bassin versant	X	X	X				Selon définition des têtes de bassin versant donnée par le SDAGE (rang de Strahler inférieur ou égal à 2, pente supérieure à 1%)	Une part relativement faible des interventions concernant des zones humides situées en tête de bassin versant.

Indicateurs pré-identifiés pour l'analyse évaluative, impliquant des analyses quantitatives	Proposition d'analyses quantitatives associées à l'indicateur	Représentation		Échelle d'analyse				Remarques sur les données sources et leur analyse	Bilan des constats et des enseignements de l'analyse quantitative
		Carte	Graphique ou tableau	Bassin Loire-Bretagne	Délégations AELB	BV masse d'eau	Autre		
	Répartition selon typologie autre ?		X	X				Typologie établie sur la base de mots clés fréquemment présents dans la description des dossiers d'intervention de l'agence	L'analyse par mots clés ne permet pas d'établir une typologie pertinente et complémentaire à celle établie en fonction des codes travaux
	Typologie des maîtrises d'ouvrage		X	X				Analyse construite selon la typologie de maîtres d'ouvrage suivante : association, - commune, - conseil départemental, - conservatoire (des espaces naturels), - EPCI à fiscalité propre, - Syndicat (mixte), - autre.	Aides majoritairement accordées aux syndicats (mixtes), aux conservatoires des espaces naturels et aux EPCI-FP.
	Répartition nombre de dossiers par type de MOA		X	X					
	Répartition montant total par type de MOA		X	X					
7. Les modalités associées à chaque outil permettent une bonne sélection des actions, basée sur des indicateurs de priorisation	Nombre de dossiers ou montant total des dossiers aidés par masse d'eau non conforme au bon état	X				X		État écologique des masses d'eau renseigné à partir du bilan 2013.	Pas de priorisation évidente des interventions de l'agence de l'eau en fonction de l'état des masses d'eau. Répartition conforme à celle de l'état de l'ensemble des masses d'eau du territoire.
	Nombre de dossiers ou montant total des dossiers aidés par masses d'eau classées en fonction de la densité de ZH probables	X				X		Densité estimée sur la base des zones humides probables, bien moins précise que celle des zones humides effectives. La connaissance de ces dernières n'est cependant pas exhaustive sur le périmètre Loire-Bretagne.	Des interventions de l'agence logiquement ciblées sur les secteurs à forte densité de zones humides. Mais répartition qui répond vraisemblablement à d'autres facteurs : présence de MO, opportunités locales, intérêt patrimonial...
	Répartition des montants par codes travaux sur les ME déclassées		X	X					Une part plus importante des aides aux opérations d'entretien dans les BV des ME déclassées, mais interprétation difficile à établir.
8. Les moyens (humains, techniques et financiers) mis à disposition pour les différents outils permettent leur mise en œuvre effective	Ratio montants consommés sur enveloppes prévues		X	X				Dotations initiales renseignées à partir de la programmation agence de l'eau (SL 24 02 (10P)). Pas d'analyse possible sur le 9 <sup>e</sup> programme : niveau de détail insuffisant des dotations. Analyse uniquement sur la période 2013-2015 pour le 10 <sup>e</sup> programme.	Enveloppes initialement provisionnées quasi intégralement consommées sur la période 2013 à 2015.
9. Les moyens (humains, techniques et financiers) mis à disposition pour les différents	Ratio surface restauration sur surface totale ZH (probable)		X	X	X			Analyse par rapport aux zones humides probables imprécise mais la seule possible (connaissance non exhaustive des zones	Résultats difficilement interprétables compte tenu de la comparaison avec les zones

Indicateurs pré-identifiés pour l'analyse évaluative, impliquant des analyses quantitatives	Proposition d'analyses quantitatives associées à l'indicateur	Représentation		Échelle d'analyse				Remarques sur les données sources et leur analyse	Bilan des constats et des enseignements de l'analyse quantitative
		Carte	Graphique ou tableau	Bassin Loire-Bretagne	Délégations AELB	BV masse d'eau	Autre		
outils permettent le respect des objectifs fixés (notamment chiffrés) en matière de préservation et de restauration des zones humides.	Ratio surface acquisition sur surface totale ZH (probable)		X	X	X			humides effectives à l'échelle Loire-Bretagne)	humides probables et non effectives.
15. Les outils permettent de : préserver (maintenir efficace), restaurer (d'effectif à efficace), reconquérir (de potentiel à efficace) selon des échelles différentes	Cf. indicateur 5.								
19. La connaissance acquise des spécificités des territoires permet d'adapter les actions aux besoins et préoccupations socio-économiques des territoires.	Comparaison des zones humides inventoriées et des OTEX communales	X	X	X				OTEX : données Agreste (communes) Connaissance des zones humides effectives inventoriées non exhaustive sur le territoire Loire-Bretagne	Pas de relation évidente établie entre inventaires des zones humides/aides et contexte agricole. La répartition des ZH suit le profil agricole global du bassin Loire-Bretagne : prépondérance des secteurs orientés vers la polyculture-poly élevage.
	Nombre de dossiers et montants des dossiers aidés par OTEX (interventions localisables à l'"ouvrage" uniquement)		X	X					
23. L'AELB structure la MO sur les territoires orphelins	Comparaison des interventions de l'agence de l'eau en faveur de la structuration des maîtrises d'ouvrage et de ses interventions en faveur des zones humides	X			X			Analyse réalisée à partir des données d'intervention de l'agence sur l'organisation de la maîtrise d'ouvrage (ligne de travaux SL 24 06) Interventions localisées en fonction des porteurs des études, ce qui peut parfois impliquer un biais dans l'analyse.	Pas de relation évidente entre soutien de l'agence de l'eau et les actions ZH aidées (pas d'intervention de l'agence là où il existe déjà une maîtrise d'ouvrage opérationnelle).
24. Les objectifs et moyens sont adaptés aux enjeux des territoires.	Comparaison répartition surface ZH probable par délégation avec répartition des montants aides		X		X			Analyse réalisée sur la base des zones humides probables et non effectives (donnée non exhaustive sur les ZH effectives)	Des aides globalement ciblées sur les secteurs à densité forte de zones humides (cf. indicateur 7). Des contrastes observés selon les délégations : des parts d'aides consacrées aux ZH dans les délégations de l'Ouest du territoire supérieures à leurs parts respectives de zones humides probables. Influence vraisemblable de plusieurs facteurs pour expliquer ce contraste : présence de porteurs de projets, démarches ou opportunités locales spécifiques, etc.
27. La sélection des actions en faveur des ZH prend en compte explicitement leur contribution à l'amélioration des masses d'eau	CF. indicateur 7.								

Indicateurs pré-identifiés pour l'analyse évaluative, impliquant des analyses quantitatives	Proposition d'analyses quantitatives associées à l'indicateur	Représentation		Échelle d'analyse				Remarques sur les données sources et leur analyse	Bilan des constats et des enseignements de l'analyse quantitative
		Carte	Graphique ou tableau	Bassin Loire-Bretagne	Délégations AELB	BV masse d'eau	Autre		
31. Les outils mobilisés permettent de faire émerger un développement durable des territoires (filiales agricoles).	Évolution STH et montant d'intervention ZH par département	X	X					Évolution de la STH estimée à partir des données Agreste (recensement agricole 2000 et 2010). Analyse limitée à 2010.	Pas de relation mise en évidence entre les interventions de l'agence de l'eau en faveur des zones humides et l'évolution de la STH. Évolution de la STH liée à d'autres facteurs, macro-économiques notamment.
34. L'agence donne de la stabilité à l'action malgré l'évolution des cadres réglementaires	Nombre de dossiers par MOA (min, max, mo)		X	X	X			Analyse difficile à réaliser, libellés parfois différents pour un même maître d'ouvrage (traitement non automatisable)	
36. L'agence lie la question de la pérennité à la cohérence spatiale des actions	Localisation des interventions et amplitude temporelle de ces interventions (année du dossier le plus récent - année du plus ancien)	X				X			Certains secteurs du territoire Loire-Bretagne ont fait l'objet d'interventions continues de l'agence de l'eau sur plusieurs années, voire plusieurs programmes de l'agence (9P et 10P), notamment : certains bassins côtiers bretons (baie de Lannion, Argoat-Trégor-Goëlo...), le secteur du marais Poitevin, ainsi que les lits majeurs de la Loire et de l'Allier.
	Évolution géographique des interventions entre le 9°P et le 10°P	X				X			
	Évolution des montants des interventions entre le 9°P et le 10°P		X	X	X				
50. L'agence a une stratégie de structuration et de diffusion des connaissances	Comparaison montants connaissance et niveau de densité des ZH probables	X	X		X			Analyse réalisée sur la base des zones humides probables et non effectives (donnée non exhaustive sur les ZH effectives)	Des aides aux inventaires de zones humides non proportionnées à la densité de zones humides. Des aides aux inventaires qui ont davantage bénéficié aux délégations de l'ouest du territoire.
54. Les connaissances ont été transférées aux décideurs et opérateurs	Part de BV de ME avec un inventaire des ZH	X	X	X		X		Interventions "inventaire" non localisées, pas d'analyse géographique possible	
	Ratio surfaces ZH effectives / surfaces ZH probables		X				Finistère	Analyse limitée au département du Finistère, seul secteur étendu qui dispose d'informations à la fois sur les zones humides probables et sur les zones humides effectives.	Enseignements limités compte tenu que l'analyse est restreinte au département du Finistère. On y observe un rapport d'1/3 entre zones humides effectives et zones humides probables. Compte tenu des spécificités de chaque secteur, ce résultat n'est pas extrapolable au reste du territoire.

## Analyse des données disponibles

DONNEES ATTRIBUTAIRES																		
PROGRAMME	TABLE	DOSSIER_ID	MASSE_EAU_ID	OUVRAGE_ID	CODE_TRAVAUX_NIV2	ANNEE_DECISION	ANNEE_ENGAGEMENT	DELEGATION	DEPARTEMENT	BENEFICIAIRE	SURFACE	DEPENSE_ELIGIBLE	DEPENSE_RETENUE	DEPENSE_RETENUE_PRORATA	AIDE_MONTANT	AIDE_MONTANT_PRORATA	CONTRAT	OBSERVATIONS
09P	Tb_09P_Acquisition	Oui	Non	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Non	Oui	Non	Non	
09P	Tb_09P_Entretien	Oui	Non	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Non	Oui	Non	Oui	Non	Non	
09P	Tb_09P_Restauration	Oui	Non	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Non	Oui	Non	Oui	Non	Non	
09P	Tb_09P_AutresTravaux	Oui	Non	Non	Oui	Oui	Oui	Non	Oui	Oui	Non	Oui	Oui	Non	Oui	Non	Non	
10P	Tb_10P_Acquisition	Oui	Non	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Un dossier peut-être associé à plusieurs ouvrages. Les colonnes Prorata permettent de répartir les montants sur les multiples lignes.
10P	Tb_10P_EntretienRestauration	Oui	Non	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Un dossier peut-être associé à plusieurs ouvrages. Les colonnes Prorata permettent de répartir les montants sur les multiples lignes.
10P	Tb_10P_Inventaire	Oui	Non	Non	Oui	Non	Oui	Non	Oui	Oui	Non	Oui	Oui	Non	Oui	Non	Non	
10P	Tb_10P_AutresTravaux	Oui	Non	Non	Oui	Oui	Oui	Non	Oui	Oui	Non	Oui	Oui	Non	Oui	Non	Non	

PROGRAMME	TABLE	DOSSIER_ID	MASSE_EAU_ID	OUVRAGE_ID	CODE_TRAVAUX_NIV2	ANNEE_DECISION	ANNEE_ENGAGEMENT	DELEGATION	DEPARTEMENT	BENEFICIAIRE	SURFACE	DEPENSE_ELIGIBLE	DEPENSE_RETENUE	DEPENSE_RETENUE_PRORATA	AIDE_MONTANT	AIDE_MONTANT_PRORATA	CONTRAT	OBSERVATIONS	ETAT_ECOLOGIQUE	ETAT_QUANTITATIF	ETAT_CHIMIQUE	OBJECTIF_GLOBAL
SARA 9P/10P	Tb_SARA_MassesEau	Oui	Oui	Non	Oui	Oui	Oui	Oui		Oui	Oui				Oui	Non	Non	Le fichier SARA permet le lien attributaire entre DOSSIER_ID et MASSE_EAU_ID. Les travaux pourront ainsi être associés à la masse d'eau par ce lien attributaire.	Oui	Oui	Oui	Oui

Les travaux peuvent être associés aux ouvrages via le champ OUVRAGE\_ID. Les ouvrages ponctuels étant localisés au sein d'une masse d'eau, les travaux peuvent être associés à une masse d'eau par jointure spatiale.

Les travaux peuvent également être associés à la masse d'eau par jointure attributaire, via les champs DOSSIER\_ID et MASSE\_EAU\_ID du fichier SARA.

### DONNEES GEOGRAPHIQUES

	MASSE_EAU_ID	LOCALISATION	SURFACE
Masses Eau 2012	Oui	Oui	Oui

	MASSE_EAU_ID	LOCALISATION	SURFACE	OUVRAGE_ID	Observations
Ouvrages	Oui, par croisement SIG	Oui	Non	Oui	Donnée ponctuelle. La surface des travaux sera renseignée à partir des fichiers 09P / 10P

	MASSE_EAU_ID	LOCALISATION	SURFACE	Observations
Zones humides probables	Oui, par croisement SIG	Oui	Oui	Donnée homogène sur l'ensemble du territoire. Ne permet pas de connaître les surfaces en zones humides effectives.

	MASSE_EAU_ID	LOCALISATION	SURFACE	Observations
Zones humides inventoriées	Oui, par croisement SIG	Oui	Oui	Donnée non homogène et non exhaustive sur l'ensemble du territoire. Permet de connaître localement les surfaces en zones humides effectives, à une date donnée et selon une méthodologie donnée.



# QUESTIONNAIRE D'ENQUÊTE ADRESSÉ AUX BÉNÉFICIAIRES DES AIDES DE L'AGENCE ET PRINCIPAUX RÉSULTATS

## Objectifs de l'enquête

Le questionnaire d'enquête a pour objectif de recueillir la perception des maîtres d'ouvrage dont les interventions en faveur des zones humides sont cofinancées par l'agence de l'eau Loire-Bretagne. L'enquête doit également permettre de mettre en évidence le niveau de satisfaction des porteurs de projets au regard des priorités de l'agence : lisibilité, partage des objectifs, points de résistance éventuels, cohérence avec les autres financements et outils d'animation existants...

## Champ de l'enquête

L'enquête a été adressée aux bénéficiaires des cadres d'intervention suivants :

- Contrat territorial, contrat de restauration et d'entretien, contrat de rivière
- Convention de gestion durable
- animateur des cellules ASTER/CATER
- Etudes/ Inventaires

La fourniture du mailing des différents bénéficiaires des aides de l'agence en faveur des zones humides a préalablement été recueillie auprès de l'agence de l'eau Loire-Bretagne.

## Méthode employée

L'enquête a été réalisée en utilisant un logiciel de création et d'administration d'enquête en ligne (Sphinx®), bâti autour d'un questionnement commun à tous les bénéficiaires puis d'un questionnement propre à chaque cadre d'intervention de l'agence.

Certaines questions ont été conditionnées en fonction des réponses, ce qui justifie que dans l'exploitation des résultats ci-après, le nombre de répondants diffère. Ce nombre dépend aussi du taux de remplissage du questionnaire par chaque bénéficiaire, certaines questions pouvant être laissées sans réponse.

## Limites

Au regard du faible nombre de bénéficiaires pour certains outils (convention de gestion durable, cellules d'animation), l'exploitation de l'enquête a principalement été réalisée sur l'outil contrat et les études/inventaires.

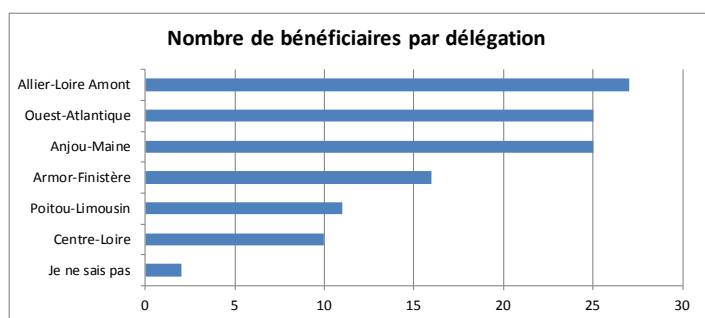
Le faible nombre de répondants par délégation (entre 10 et 27) n'a pas permis de réaliser une analyse croisée des réponses aux questions par délégation, les effectifs par type de réponse demeurant faibles et difficilement comparables statistiquement.

## Diffusion

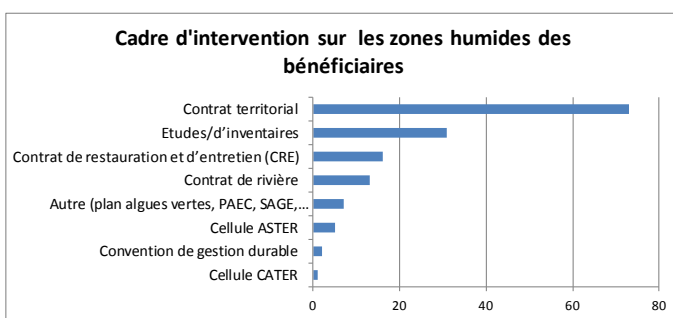
L'enquête a été diffusée le 23/11/2016 suivi de deux relances aux dates du 05/12/2016 et du 14/12/2016.

## Profil des répondants

Sur les 248 bénéficiaires sollicités, 108 ont complètement répondu à l'enquête. Sur la base des déclarations des bénéficiaires dans le questionnaire, l'échantillon est principalement composé de répondants issus des délégations Allier-Loire amont, Ouest atlantique et Anjou-Maine.

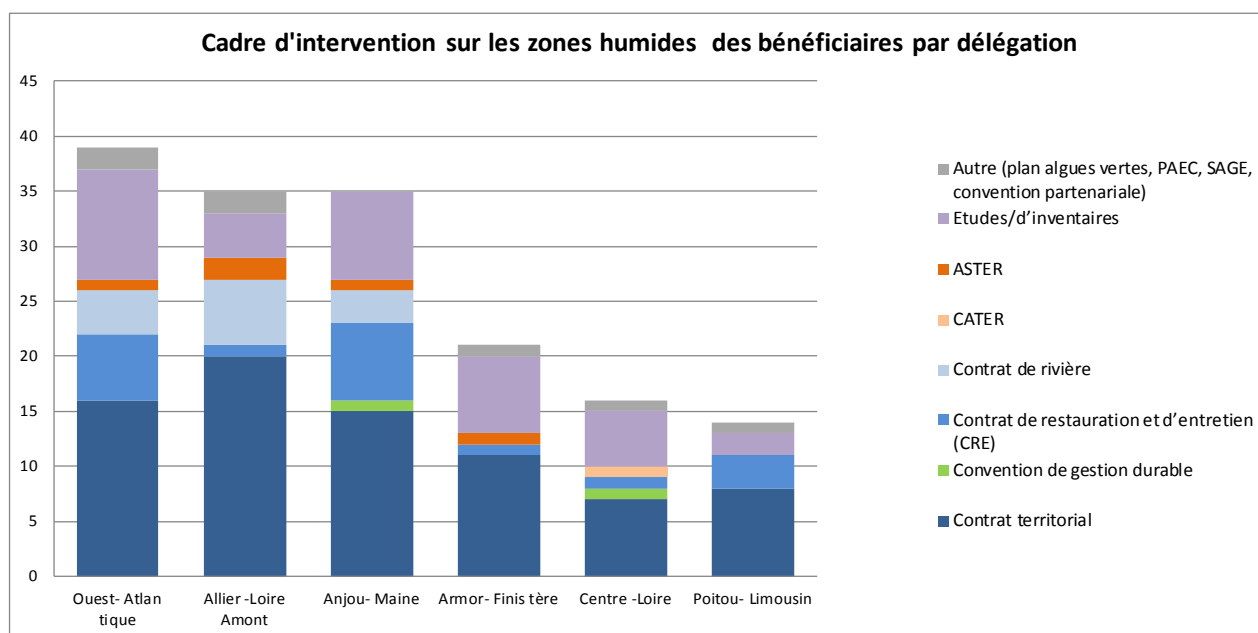


108 bénéficiaires  
réponses possibles)



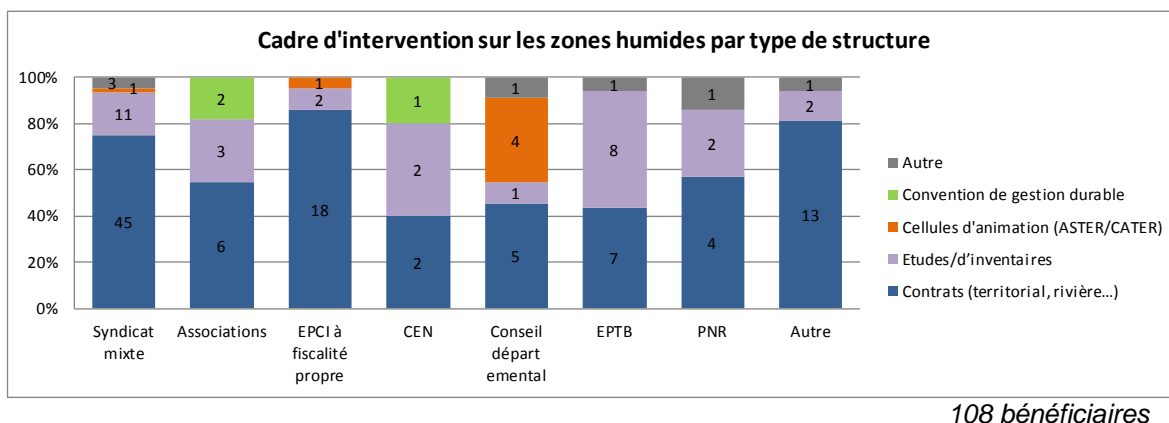
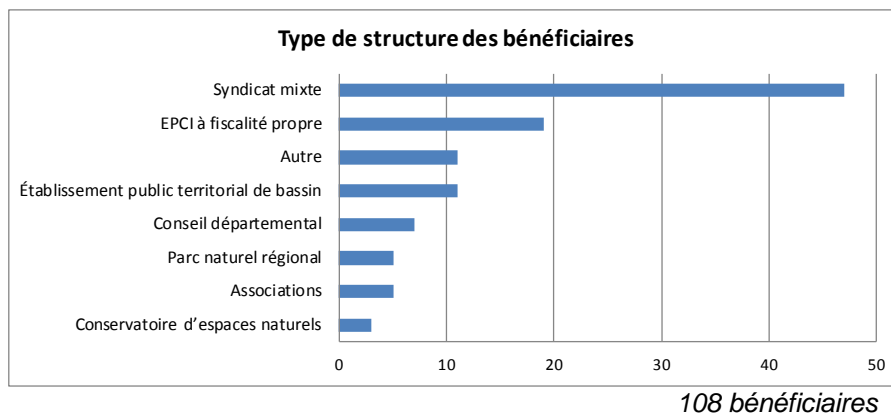
108 bénéficiaires (plusieurs)

A l'exception des contrats et des études/inventaires, les autres cadres d'intervention de l'agence en faveur des zones humides (convention de gestion durable, cellules d'animation) restent statistiquement faibles dans l'échantillon. Cette faible représentation statistique est également à mettre en lien avec le faible nombre de conventions de gestion durable mises en œuvre et également au faible nombre de départements porteurs de cellule d'animation type ASTER.

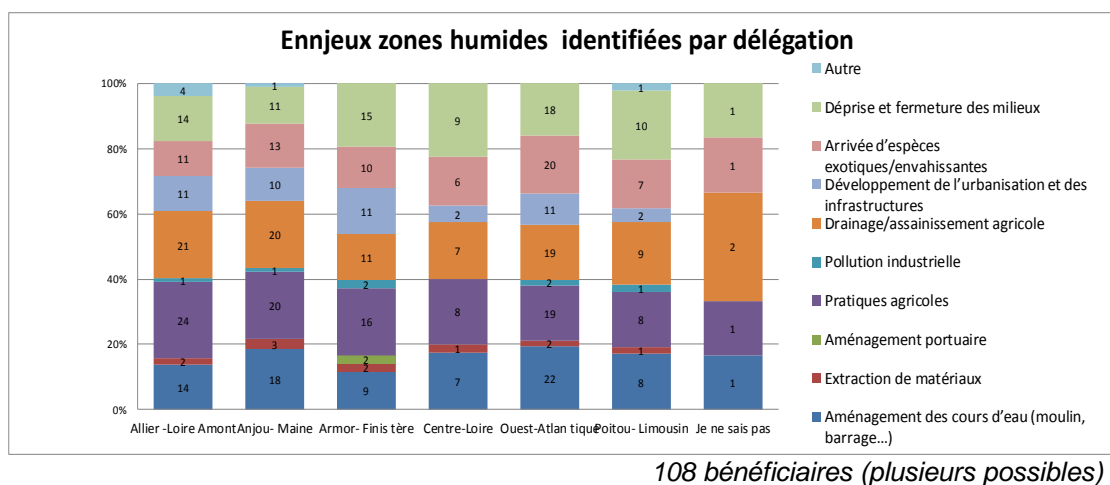


108 bénéficiaires

Plus de la majorité des bénéficiaires ayant répondu à l'enquête sont des syndicats mixtes porteurs de contrats et d'inventaires. Les conseils départementaux étant logiquement porteurs de cellules d'animation (CATER/ASTER).

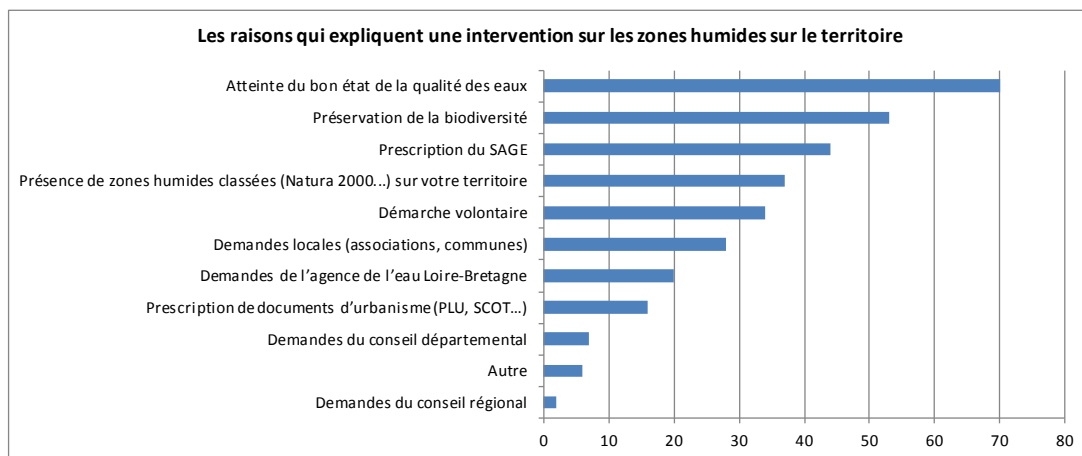


Les enjeux identifiés sur les zones humides par les bénéficiaires restent assez similaires par délégation avec une prépondérance des enjeux liés aux activités agricoles et aux aménagements liés aux cours d'eau.



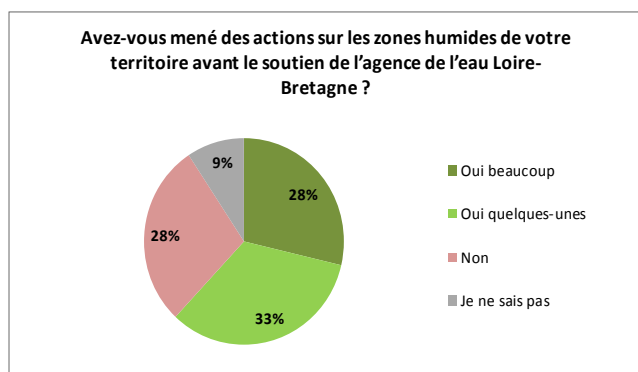
## Motivation d'intervention sur les zones humides

L'atteinte du bon état de la qualité des masses d'eau est le premier motif d'intervention sur les zones humides suivi de près de la préservation de la biodiversité. Les Sage et la valeur patrimoniale sont également des éléments importants pouvant justifier une intervention en faveur des milieux humides. Les recommandations ou conseils de l'agence ne sont cités que dans une faible mesure.

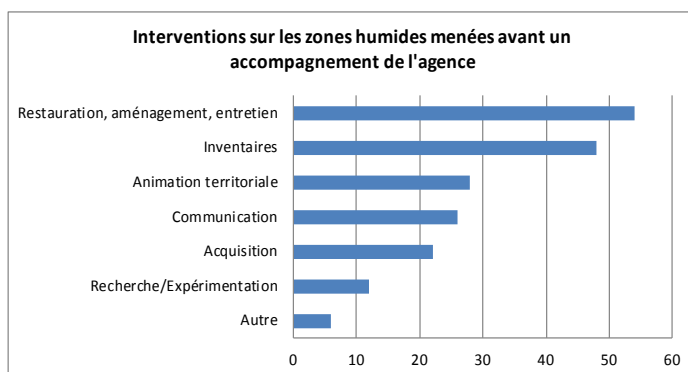


87 bénéficiaires (plusieurs réponses possibles)

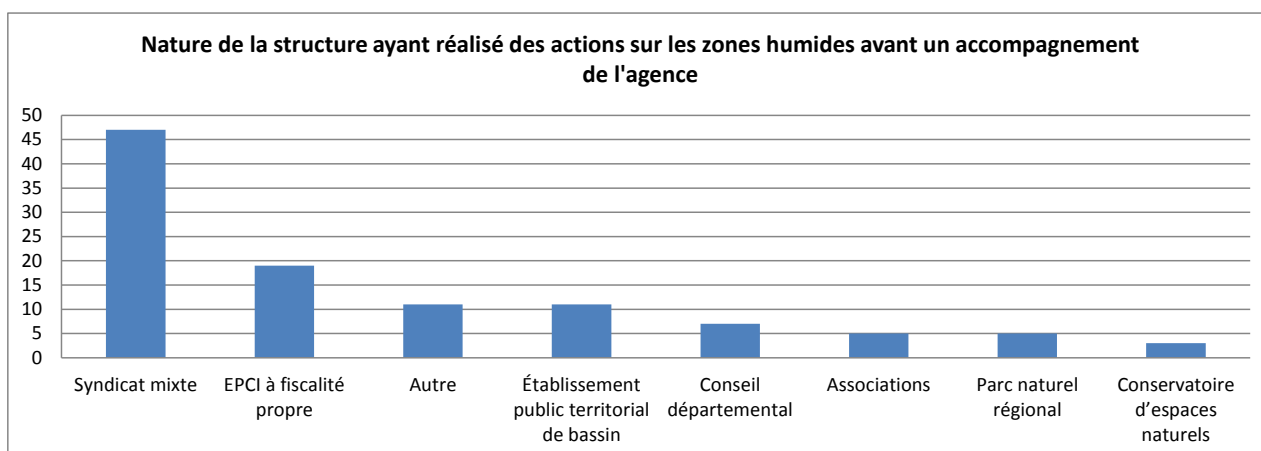
Avant l'accompagnement de l'agence, près de 62% des bénéficiaires évoquent avoir mené des actions en faveur des zones humides. Ces actions sont principalement liées à de la restauration, des inventaires et de l'animation territoriale.



108 bénéficiaires



108 bénéficiaires (plusieurs réponses possibles)

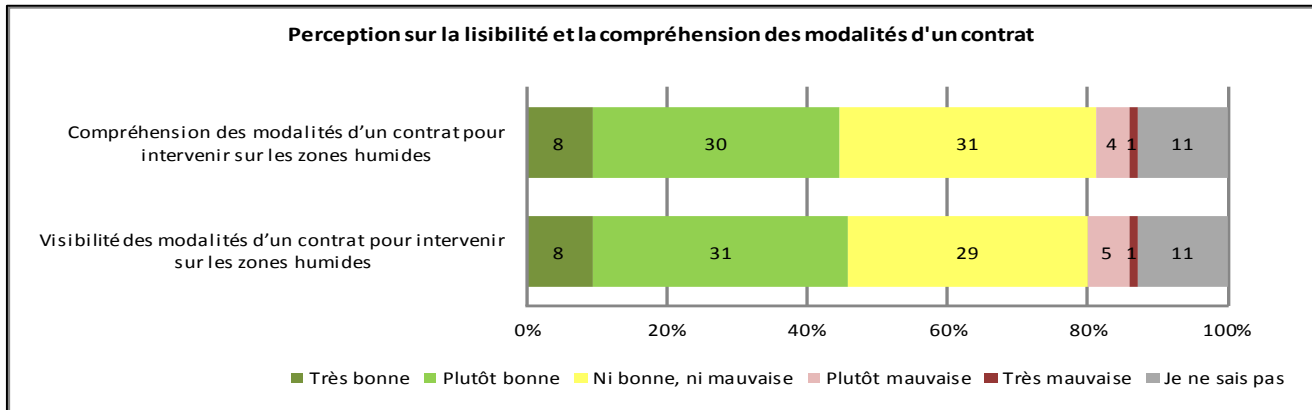


108 bénéficiaires

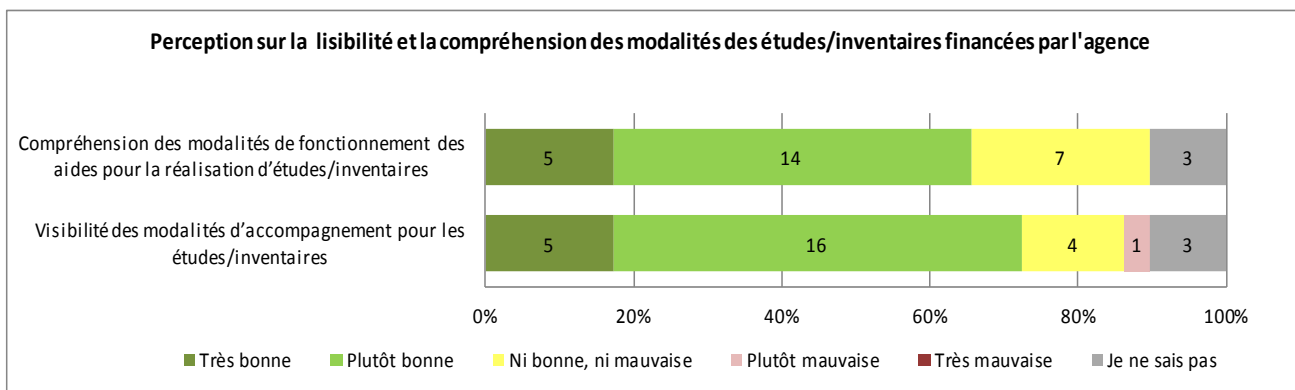
## Perception sur les outils de l'agence

Au regard du faible nombre de réponses obtenus pour les outils convention de gestion durable (2 bénéficiaires) et des cellules d'animation (6 bénéficiaires), l'analyse de la perception sur les outils de l'agence a été réalisée uniquement sur les bénéficiaires des contrats (territoriaux, de restauration et d'entretien, de rivière) et des études/inventaires.

Le taux d'incompréhension des modalités des contrats et des inventaires reste assez limité (moins de 10%).

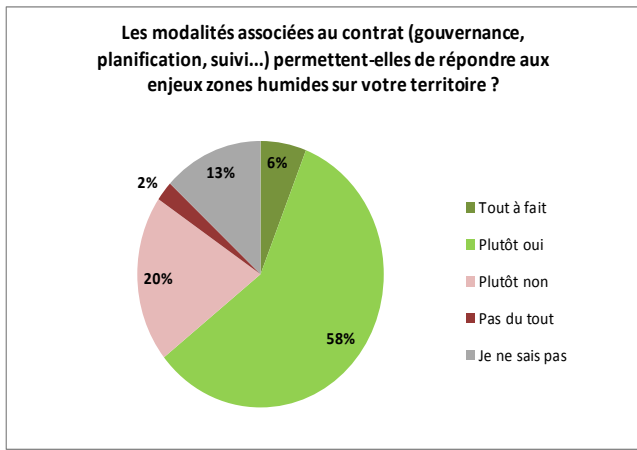


85 bénéficiaires

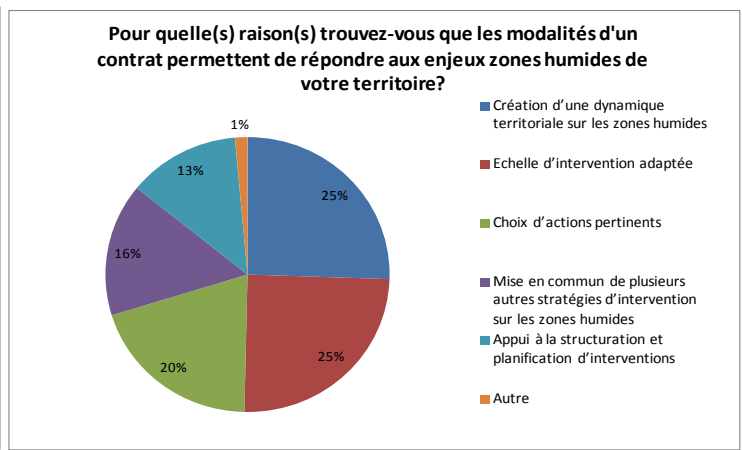


29 bénéficiaires

Les modalités associées aux contrats pour répondre aux enjeux zones humides sont également jugées positivement par près de 64% des bénéficiaires de contrat. Plusieurs raisons sont évoquées par les répondants, notamment la création d'une dynamique territoriale sur les zones humides (25%) et une échelle d'intervention adéquate par rapport aux problématiques rencontrées sur ces milieux (25%).

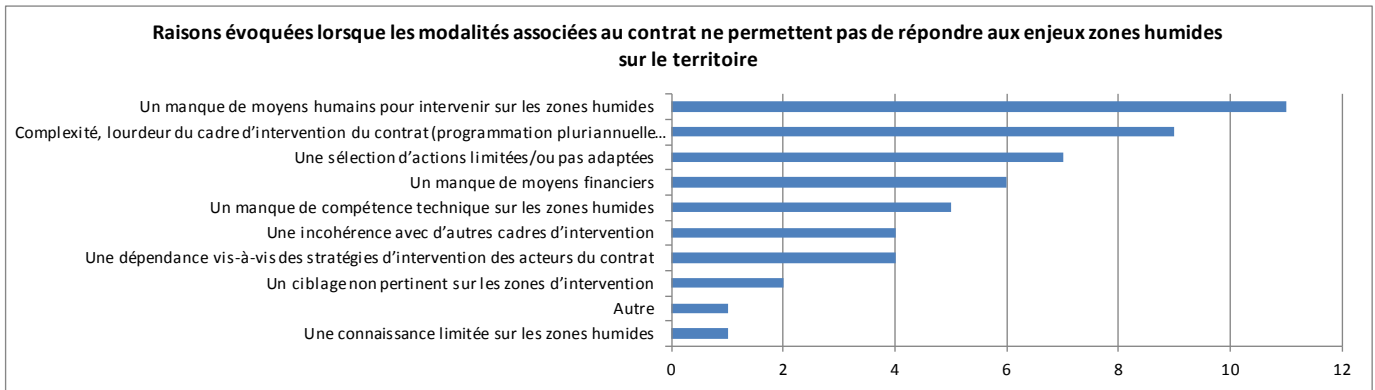


84 bénéficiaires



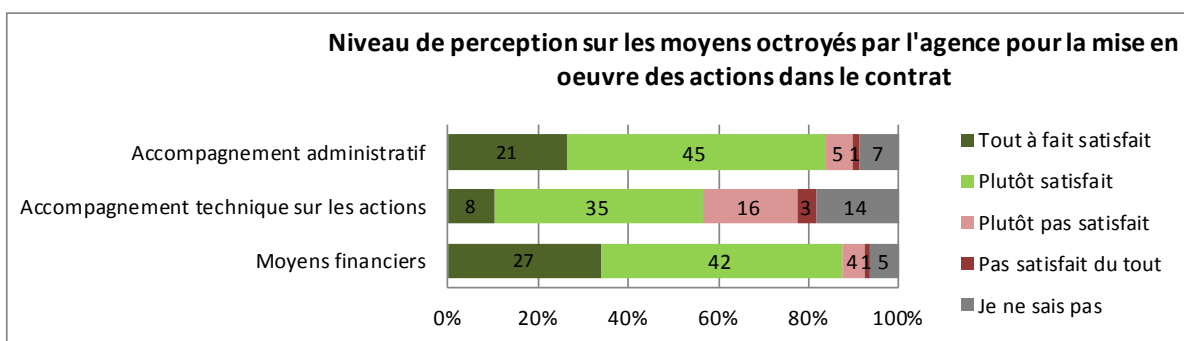
54 bénéficiaires (plusieurs réponses possibles)

En revanche, pour les bénéficiaires jugeant que les modalités du contrat ne permettent pas de prendre en compte les enjeux zones humides de leur territoire, le manque de moyens humains a principalement été cité, suivi de la complexité du cadre d'intervention du contrat.



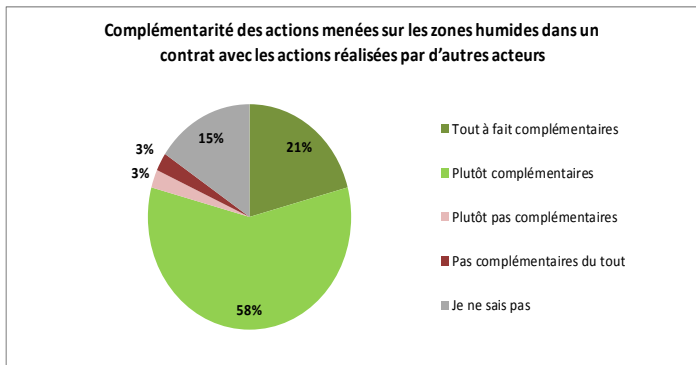
19 bénéficiaires (plusieurs réponses possibles)

Les moyens mis à disposition pour la mise en œuvre du contrat, qu'ils soient liés aux aspects administratifs, techniques et financiers, sont globalement jugés satisfaisants par les bénéficiaires concernés.

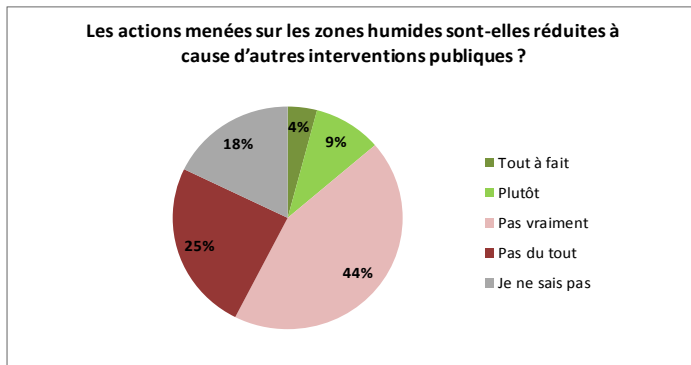


79 bénéficiaires

En ce qui concerne la cohérence externe, peu d'incohérences avec d'autres cadres d'intervention publics ont été mentionnées. Près de 79% des répondants jugent que les actions menées en faveur des zones humides sont complémentaires avec celles d'autres acteurs. De même, 69% des bénéficiaires jugent que les actions menées sur les zones humides ne sont pas réduites par d'autres interventions publiques.

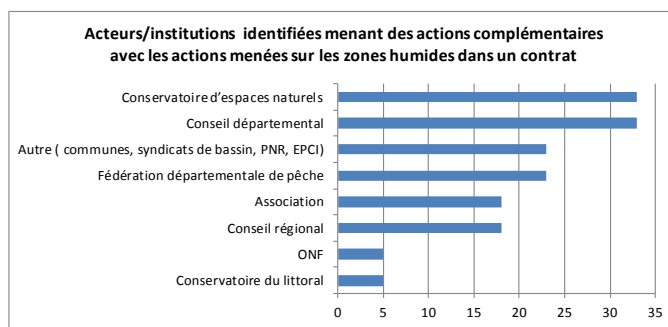


77 bénéficiaires



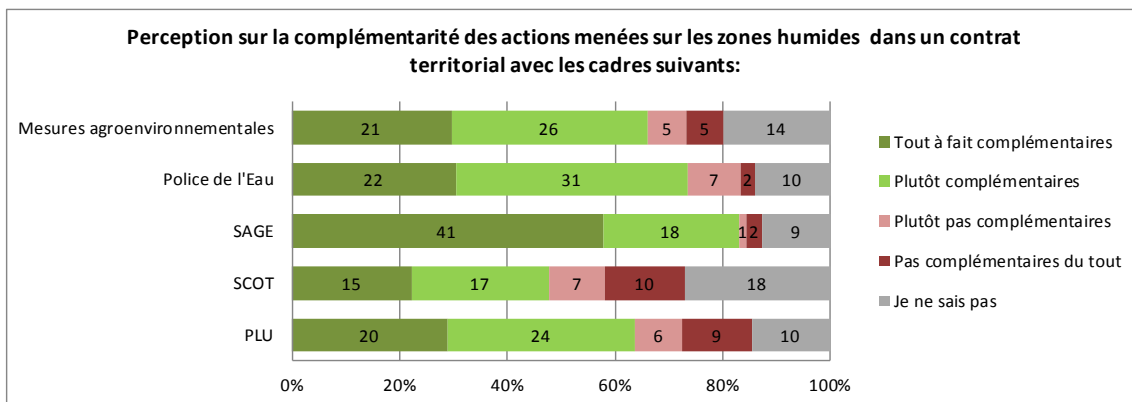
73 bénéficiaires

Les conservatoires d'espaces naturels et les conseils départementaux sont les structures les plus sollicitées en matière de complémentarité des actions menées sur les zones humides dans le cadre d'un contrat territorial.



64 bénéficiaires

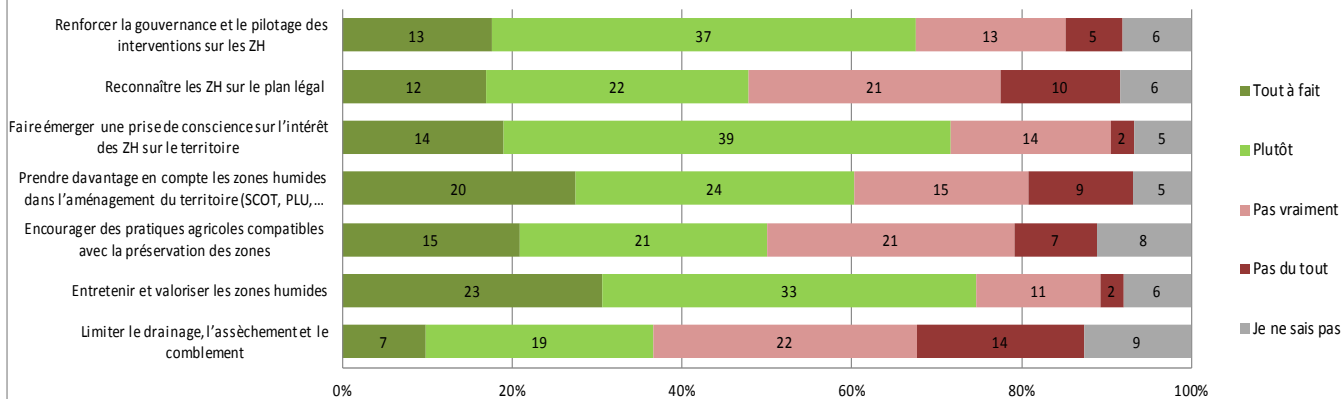
De manière plus précise, l'existence d'une complémentarité avec d'autres cadres d'intervention publics plus précis (MAEC, Police de l'eau...) ont également été mis en avant par les bénéficiaires de contrats.



Entre 69 et 71 bénéficiaires par ligne

Au regard du tableau ci-dessous, la perception de l'efficacité du contrat est très nuancée d'un résultat à un autre. Plus de 60% des bénéficiaires jugent que le contrat a permis de favoriser une dynamique territoriale sur la thématique des zones humides, notamment en renforçant la gouvernance et le pilotage des interventions sur ces zones, mais aussi en faisant émerger une prise de conscience sur l'intérêt des zones humides à l'échelle du territoire. De même, près de 70% des bénéficiaires jugent que le contrat a permis d'entretenir et de valoriser les zones humides présentes sur leur territoire.

### Les actions que vous avez menées en faveur des zones humides ont-elles permis de :



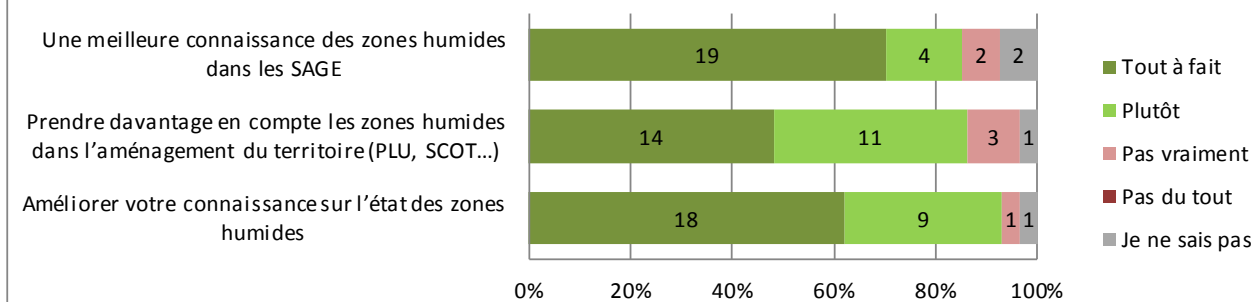
Entre 71 et 74 bénéficiaires par ligne

Néanmoins le constat paraît plus nuancé sur la reconnaissance des zones humides sur le plan légal, ainsi que sur l'encouragement de pratiques agricoles compatibles avec la préservation des zones humides.

Sur la limitation du drainage et de l'assèchement, près de 50% des répondants trouvent que les contrats ont peu d'efficacité.

En ce qui concerne les inventaires, plus de 80% des bénéficiaires indiquent que ces derniers ont permis une meilleure connaissance des zones humides sur leur territoire et une prise en compte de ces dernières dans les documents d'aménagement et d'urbanisme (PLU, SCOT...).

### La réalisation d'études/inventaires a-t-elle permis :



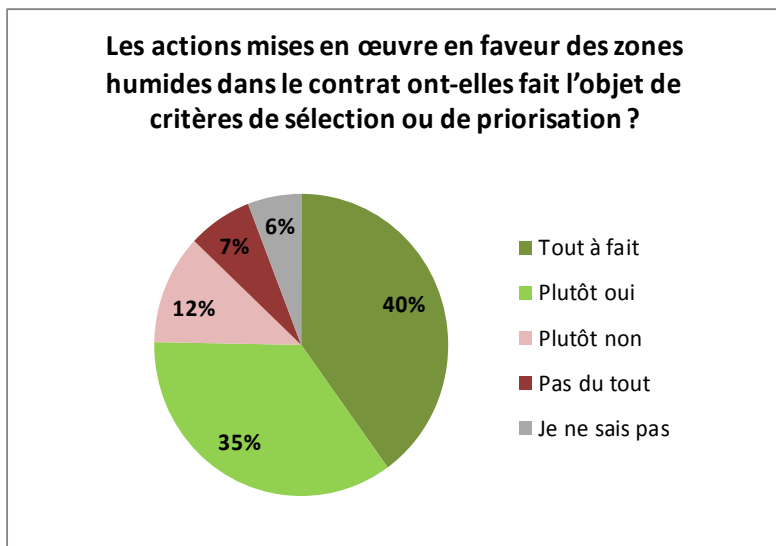
Entre 27 et 29 bénéficiaires par ligne



### Perception sur la territorialisation des interventions en faveur des zones humides

Au regard du faible nombre de répondants sur la convention de gestion durable, seules les réponses liées aux critères de territorialisation des zones humides dans le cadre des contrats sont présentées.

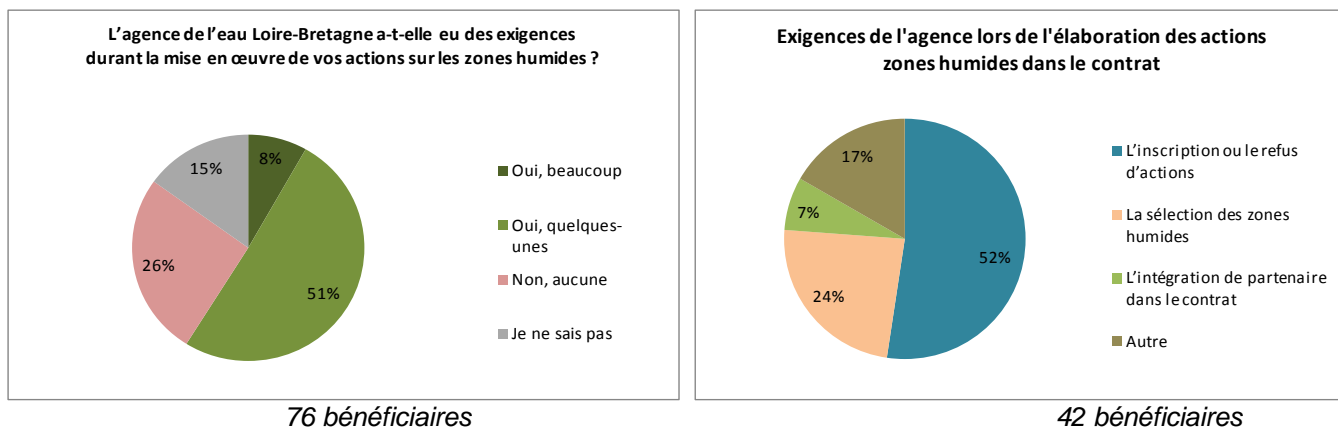
Près de 75% des bénéficiaires d'un contrat ont réalisé une priorisation de leurs actions en fonction de critères.



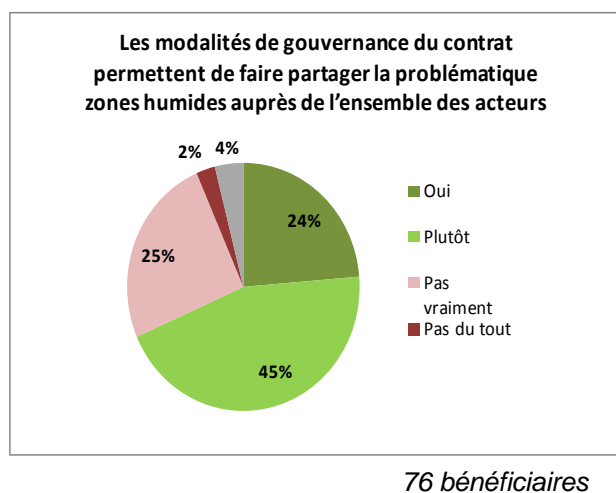
## Perception sur la pérennité des actions menées

Au regard du faible nombre de répondants sur la convention de gestion durable, seules les réponses liées à la pérennité dans le cadre des contrats sont présentées.

Aucune exigence de l'agence de l'eau n'a été identifiée sur la pérennité lors de la conception et la mise en œuvre des contrats. D'après les réponses ouvertes des bénéficiaires, les réponses ont plus concerné un avis sur l'éligibilité de l'inscription de certaines actions.



Lors de la mise en œuvre du contrat, l'analyse des réponses ouvertes sur les exigences de l'agence ne révèlent pas non plus de posture de l'agence sur la thématique de la pérennité. D'après les dires des acteurs, les exigences de l'agence sont plutôt de nature administrative et liées à la cohérence des actions par rapport aux objectifs initiaux du contrat.

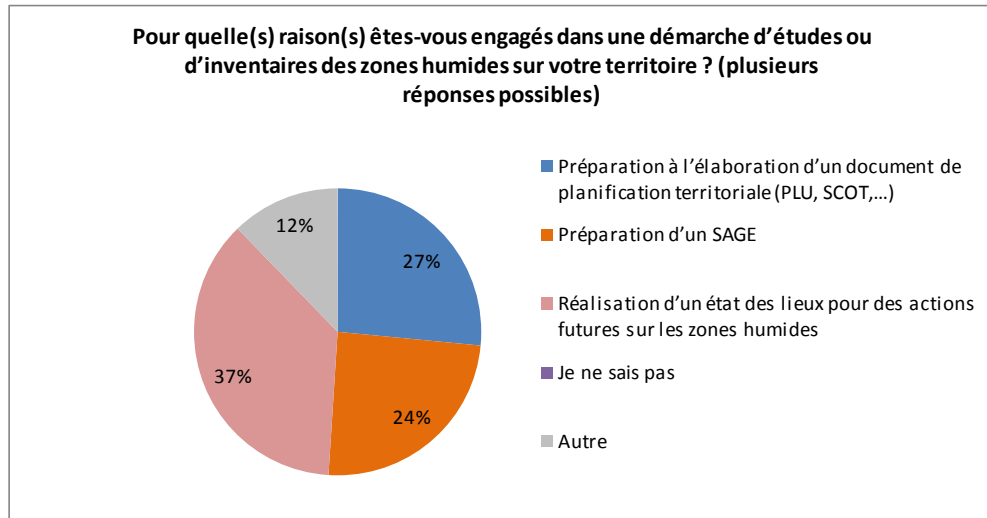


En termes de pérennité, la majorité des bénéficiaires de contrats, soit près de 69%, estiment que ceux-ci ont permis de sensibiliser et de partager la problématique des zones humides auprès des partenaires et acteurs du contrat.

## Perception sur les connaissances acquises sur les zones humides

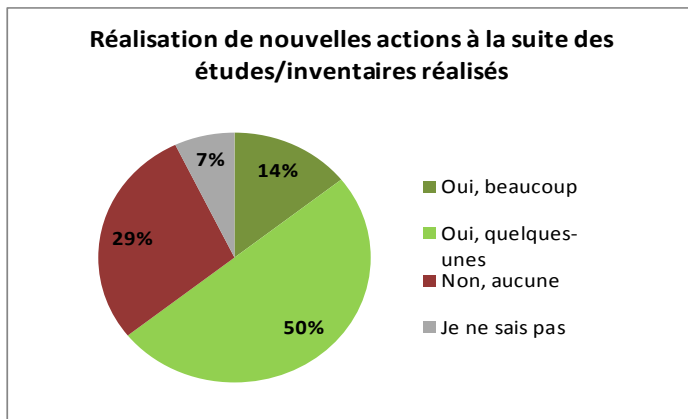
Au regard des outils utilisés par l'agence, il convient de distinguer les connaissances réalisées dans le cadre des inventaires et celles acquises par l'intermédiaire des contrats sur les zones humides.

Pour les études/inventaires, les répondants identifient trois grandes catégories de motifs justifiant la réalisation d'études/inventaires : la préparation d'un document de planification territoriale, la préparation d'un Sage et la réalisation d'un état des lieux pour de futures actions sur les zones humides.

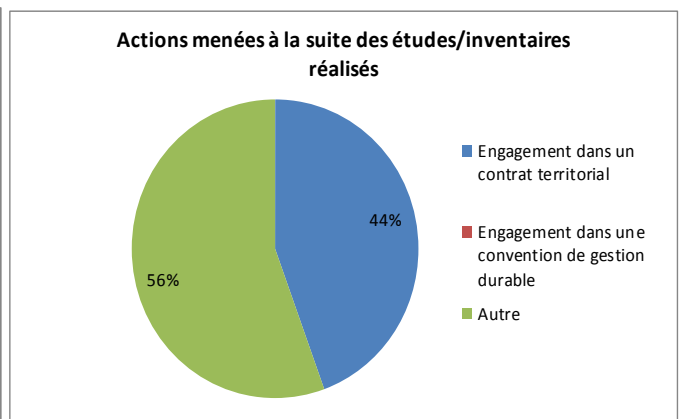


29 bénéficiaires (plusieurs réponses possibles)

Près de 64% des bénéficiaires des aides de l'agence pour des études/inventaires mentionnent la réalisation de nouvelles actions grâce à ceux-ci.



28 bénéficiaires

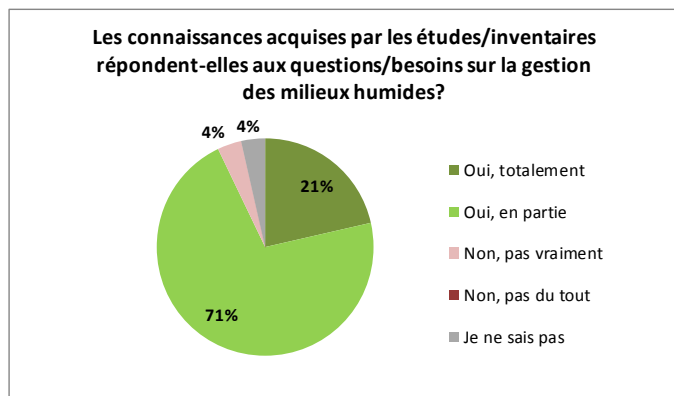


18 bénéficiaires (plusieurs réponses possibles)

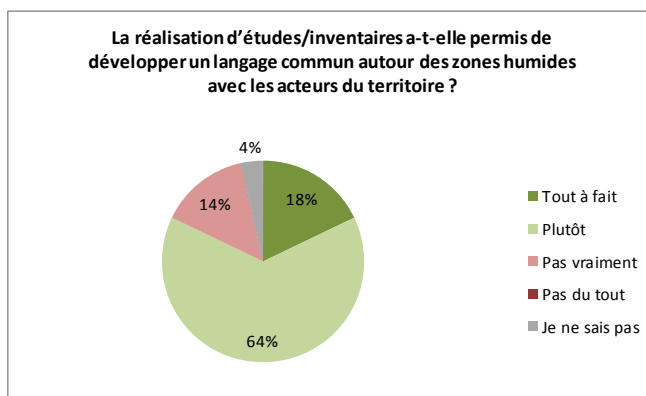
Les autres actions évoquées sont les suivantes :

- « -MAEC et partenariat avec le CEN pour la gestion de certaines zones humides »
  - « -Actions de sensibilisation auprès du public, des communes et des usagers »
  - « -Gestion restauration de landes et de tourbières/Expérimentation de restauration de zones humides de têtes de bassin »
  - « -Travaux de mesures compensatoires »
  - « -Actions de sensibilisation pour la protection des zones humides et de leur intégration dans les PLU(I) des communes, EPCI »
  - « -Engagement de mesures agro-environnementales avec plans de gestion »
  - « -Démarche Loi sur l'eau pour zones humides en secteur constructible/ Intégration de règles aux PLUI »
  - « -PAEC »
  - « -Actions ponctuelles »
- Évaluation des interventions de l'agence de l'eau en faveur des zones humides**
- « -Plan de gestion différencié des zones humides/ Accompagnement des animateurs des CTMA pour prise en compte des zones humides dans un nouveau contrat »

En termes d'efficacité, les connaissances acquises dans le cadre des études/inventaires correspondent aux attentes et besoins des bénéficiaires : près de 92% confirment l'intérêt de ces derniers pour la gestion des milieux humides. De même, 82% des bénéficiaires évoquent le développement d'un langage commun sur les zones humides grâce aux inventaires.

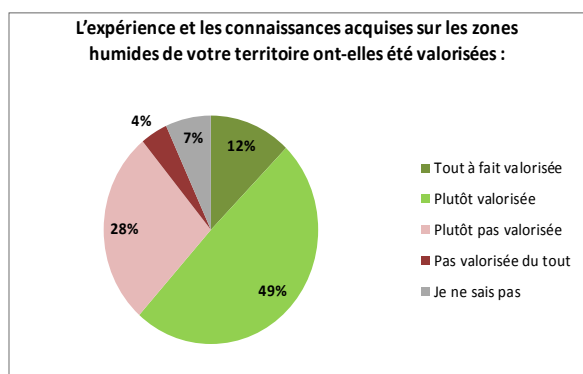


28 bénéficiaires

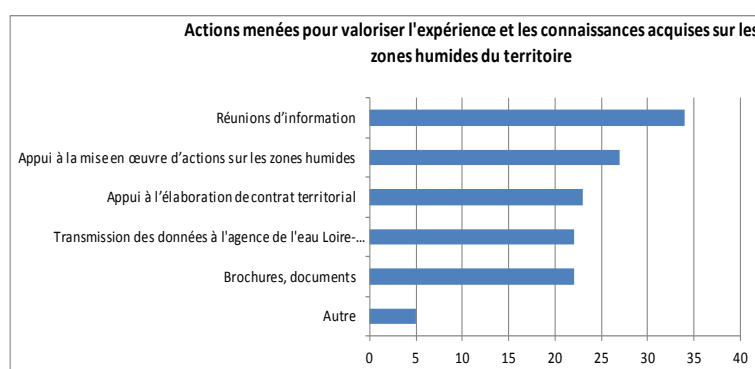


28 bénéficiaires

Pour les connaissances acquises dans le cadre d'un contrat territorial qui peuvent par exemple être liées à l'expérience en matière d'intervention sur les zones humides, 61% des répondants évoquent une valorisation des expériences et connaissances. Les actions de valorisation restent très diverses, allant de différentes formes de restitution (brochures, réunions), à l'appui à l'élaboration de contrat territorial.

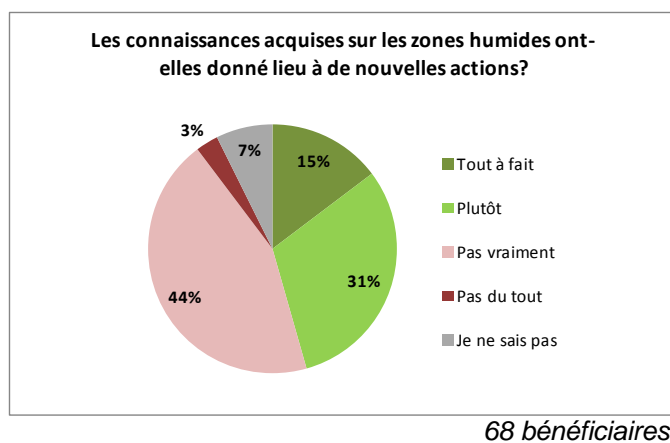


73 bénéficiaires



44 bénéficiaires (plusieurs réponses possibles)

Contrairement aux études et inventaires, la mise en œuvre de nouvelles actions suite aux connaissances acquises sur les zones humides demeurent nuancées : 44% des bénéficiaires de contrats évoquent peu d'actions mises en œuvre ; 46% mentionnent la mise en place de nouvelles actions.



Parmi ces nouvelles actions trois grandes catégories ont été évoquées en réponse libre par les bénéficiaires: l'appui à l'élaboration du programme d'action d'un nouveau contrat ; des connaissances permettant d'affiner les modes opératoires durant la mise en œuvre du contrat ; de nouvelles actions opérationnelles (restauration, expérimentation...).

# SYNTHÈSE DES ENTRETIENS

## Méthodologie

Les entretiens réalisés visent à tirer parti des résultats de la caractérisation des interventions de l'agence en faveur des zones humides pour progresser vers la formulation des réponses aux questions évaluatives posées.

Trois grands types d'entretiens ont été réalisés :

À l'échelle bassin :

- **7 entretiens semi-directifs** en interne au sein de l'agence menés en face-à-face et par téléphone, à la fois au niveau stratégique et opérationnel. Ces entretiens ont été l'occasion de recueillir la perception des agents sur l'évolution des interventions de l'agence concernant les zones humides, leurs principales forces et faiblesses, ainsi que leur articulation avec les outils et les interventions des autres acteurs sur le bassin.
- **17 entretiens semi-directifs** menés en face-à-face et par téléphone auprès des partenaires de l'agence à l'échelle nationale et du bassin disposant d'un point de vue privilégié sur les interventions de l'agence en matière de zones humides.

À l'échelle des délégations :

- **27 entretiens semi-directifs à l'échelle des délégations** menés en face-à-face et par téléphone permettant d'avoir une lecture centrée sur le territoire, et par conséquent constituant une opportunité pour étudier notamment la cohérence externe et la pertinence des axes 1 et 2 du questionnement évaluatif (instrumentation et territorialisation, sans exclure les autres thèmes).

## La liste des personnes interrogées

Catégorie d'acteurs	Structure	Type d'entretien	Titre	Noms
Etablissement public à caractère administratif	AELB	Entretien stratégique	Président commission Milieu naturel aquatique	Jean-Paul Doron
Etablissement public à caractère administratif	AELB	Entretien stratégique	Présidente CEN Auvergne/Membre du comité de bassin	Eliane Auberger et Pierre Mossant
Etablissement public à caractère administratif	AELB	Entretien stratégique	Vice président CR Bretagne en charge de l'environnement	Thierry Burlot
Etablissement public à caractère administratif	AELB	Entretien stratégique	Président de la commission territoriale Loire aval et côtiers vendéens du comité de bassin	Christian Couturier
Etablissement public à caractère administratif	AELB	Entretien opérationnel	Chef de service action territoriales agri et milieu aquatique	Claude Dallet
Etablissement public à caractère administratif	AELB Loire Amont	Entretien opérationnel	Chef de service	Cyril Bessey
Etablissement public à caractère administratif	AELB Délégation Anjou Maine	Entretien opérationnel	Chef service intervention Collectivité Industrie Territoriale	Marine Ruaux
Etablissement public à caractère administratif	ONEMA	Entretien national	Chargé de mission zone humide	Pierre Caestecker
Etablissement public à caractère culturel, scientifique et	Muséum	Entretien national	Chercheur	Guillaume Gayet
Etablissement public à caractère industriel	ONF	Acteur du bassin	Référent eau et biodiversité Direction territoriale Centre Ouest Auvergne Limousin	Mickaël Ouisse
Etat	Plan National Zones humides MEEEM	Entretien national	Chargé de mission Plan national en faveur des zones humides	Ghislaine Ferrere
Etat	DRAAF Centre Val de Loire	Partenaire	Ingénieur général de bassin	guy Fremaux
Etat	DREAL Bretagne	Partenaire	Chargé de la coordinatinn du pôle politique de l'eau et de l'inter-MISEN	Michelle Vallet
Etat	DREAL Aquitaine Poitou Limousin	Partenaire	Chef de service Patrimoine naturel	Albert Noireau
Etat	DREAL Auvergne Rhone Alpes	Partenaire	Service eau, hydroélectricité et nature	Luc renou
Syndicat	Forum des Marais Atlantiques	Acteur du bassin	Directeur du FMA	Gilbert Miossec
Syndicat	Conservatoire Botanique de Brest	Acteur du bassin	Déléguée régionale antenne Bretagne	Marion Hardegem
Syndicat mixte	Plan Loire / EP Loire	Acteur du bassin	Responsable du pôle aménagement	Laurent Boisgard
Association	Eau et rivières de Bretagne	Acteur du bassin	Délégué général de Eaux et rivières de Bretagne	Gilles Huet
Association	LPO	Acteur du bassin	Directrice de la Conservation à la LPO France	Dominique Arribert
Association	Fédération de pêche 56	Acteur du bassin	Agent développement de la Fédération de pêche	Leclinc
Association	Conservatoire d'espace naturel Pays de la Loire	Partenaire	Directeur-adjoint	Fabrice NORMAND
Organisme consulaire	Chambre régionale d'agriculture Pays de la Loire	Acteur du bassin	Chef Service Territoire Environnement	Janick Huet
Collectivité	Conseil régional Bretagne	Entretien délégation	Chef du service patrimoine naturel et biodiversité	Florien Lebeau
Collectivité	Conseil régional Pays de la Loire	Entretien délégation	Chef du pôle gestion quantitative de l'eau	Channig Urvoy
Collectivité	Conseil régional Centre Val de Loire	Entretien délégation	chef du service Biodiversité et eau	Géraud de Saint-Albin
PNR	PNR Loire Anjou Touraine	Entretien délégation	Responsable du service patrimoine naturel	Guillaume Delaunay
PNR	PNR Normandie Maine	Entretien délégation	Responsable du Pôle Patrimoine naturel	Michel Ameline
PNR	PNR Périgord Limousin	Entretien délégation	Responsable Pôle Environnement	Frédéric Dupuy
Conservatoire	Conservatoire délégation des rivages de Bretagne	Entretien délégation	Délégué-adjoint pour la Bretagne	Gwenal HERVOUET
Conservatoire	Conservatoire délégation des rivages de Centre Atlantique	Entretien délégation	Délégué-adjoint centre Atlantique	Jérôme Guevel
Collectivité	CD Charente Maritime	Entretien délégation	Chef du service des espaces naturels sensibles	Marie-Christine Lacoste
Collectivité	CD Vendée	Entretien délégation	Responsable de l'unité ressource en eau   Service Eau	Maggy Grila
Collectivité	CD Finistère	Entretien délégation	Chef du service des espaces naturels et du paysage	Pierre THULLIEZ
Collectivité	CD Morbihan	Entretien délégation	Technicien cellule ASTER	Arnaud Cholet
Collectivité	CD Loire	Entretien délégation	Chargé de mission milieux naturels	Fabrice Frappa
Collectivité	CD Cher	Entretien délégation	Chef du service de l'eau	Virginie Villemain
Etablissement public	EP Vienne	Entretien délégation	Directeur EPTB Vienne	Stéphane LORIOT
EPCI	Communauté de communes Pays d'Iroise ( inventaire ZH)	Entretien délégation	Technicienne de rivière	Aude MAHOT
EPCI	Communauté d'agglomération du Pays de Lorient	Entretien délégation	Direction Environnement Développement Durable	Olivier Priolet
EPCI	Communauté urbaine d'Alençon	Entretien délégation	Service Développement durable	Nathalie Lursou
EPCI	CC du pays fléchois	Entretien délégation	Direction Espaces Naturels	Jérôme Legat
Syndicat mixte	SM BV Jaudy Guindy	Entretien délégation	Directeur du SMBJG	Sylvain LAVAUR
Etat	DDT Indre et Loire	Entretien délégation	Chef Unité Hydrologie et Prélèvement	Vincent Dordain
Association	CPIE Vallée de la Sarthe	Entretien délégation	Chargée d'action environnement	Morgane SINEAU
Association	FRAPNA Loire	Entretien délégation	Directeur de la FRAPNA	Richard Dumas
Organisme consulaire	CCI Centre	Entretien délégation	Responsable Développement durable et Coordinatrice développement durable	Dominique Proy et Elodie Roppé
Acteur économique/privé	Eiffage rail express, projet LGV- Bretagne	Entretien délégation	Responsable Environnement	Vincent Pereira
Opérateur foncier	Etablissement public foncier de Clermont-Ferrand	Entretien délégation	Responsable du service foncier	Florence Bonté
<b>Interlocuteurs non rencontrés</b>				
Forum des Marais Atlantiques	Président du FMA	Benoit Biteau	Absence de réponse après sollicitation	
Fédération nationale des PNR	Chargé de mission Biodiversité et gestion des espaces	Thierry MOUGEY	Absence de réponse après sollicitation	
DIRECCTE			Absence d'interlocuteur sur la thématique zones humides	

## Perception des acteurs sur la thématique zones humides à l'échelle du bassin Loire-Bretagne

Au préalable de chaque entretien, plusieurs questions ont été posées aux acteurs rencontrés afin qu'ils puissent partager leur perception sur les enjeux zones humides à l'échelle du bassin Loire-Bretagne. Leur point de vue sur l'intervention des différents acteurs en faveur des zones humides a également été abordé.

Trois grands types de pression ont été identifiés :

- L'évolution des systèmes agricoles, avec le risque de l'extension des grandes cultures qui peuvent impacter les zones humides par des opérations de drainage ou de pollutions diffuses.
- Les pressions urbaines et d'aménagement, bien qu'elles demeurent moins prégnantes que par le passé en raison d'une évolution du contexte règlementaire et d'une prise en compte progressive de la thématique zones humides dans les documents de planification territoriale.
- Les risques de déprise et de fermeture des milieux.

Plusieurs enjeux ont également été cités par les acteurs à l'échelle du bassin :

- La diminution des zones humides oligotrophes (tourbières), notamment en tête de bassin. Ces dernières sont le plus souvent soumises aux risques de déprise agricole et de fermeture des milieux.
- La détérioration des zones humides alluviales qui restent principalement menacées par les pratiques agricoles et les risques d'urbanisation.
- Les zones humides littorales qui restent menacées par les pressions urbaines avec des risques de fragmentation.
- La préservation des fonctionnalités écologiques (préservation d'espèces) et hydrologiques (qualité de l'eau, inondation) des zones humides.

Plusieurs points communs sur la perception des interventions en faveur des zones humides à l'échelle du bassin ont été identifiés :

- Existence d'une très forte hétérogénéité de la police de l'eau à l'échelle du bassin Loire-Bretagne, avec une impression que la réglementation n'est pas appliquée partout de la même façon.
- D'après les acteurs interrogés, les zones humides patrimoniales, en particulier Natura 2000 concentrent une partie significative des interventions. En revanche, il existe une très faible mobilisation des maîtrises d'ouvrage locales en faveur des zones humides dites banales.
- L'articulation des enjeux eau et biodiversité, en particulier ceux présents sur les zones humides, reste encore difficile à prendre en compte dans les politiques publiques. Les approches sectorielles (eau, biodiversité, économie) sont encore prédominantes.
- Une appropriation progressive de la thématique zones humides par les collectivités locales en particulier dans les documents d'urbanisme.



## **Q1-Dans quelle mesure les outils de l'agence de l'eau sont-ils les garants de sa politique d'intervention ?**

### **Pertinence**

Les entretiens réalisés mettent en évidence une perception hétérogène des objectifs de l'agence en matière d'intervention sur les zones humides (**critère 1**).

Quatre grandes catégories de perception ont été identifiées :

- Une identification claire des objectifs de l'agence avec une bonne adéquation de ces derniers pour répondre aux enjeux zones humides à l'échelle du bassin. Dans ce cas, plusieurs objectifs ont été cités par les structures rencontrées : « *la structuration de la démarche des inventaires afin de construire une connaissance préalable à un cadre d'action* » ; « *la préservation des zones humides avec l'acquisition foncière* » ; « *la restauration des zones humides...* ». Cette perception a principalement été citée par certains agents de l'agence mais également des structures ayant étroitement travaillé sur la thématique zones humides avec l'agence (démarches d'inventaires, convention de partenariat pour intervenir sur les milieux humides, appui à la mise en place des outils de l'agence).
- Une identification limitée des objectifs de l'agence. Dans ce cas de figure, bien que les acteurs confirment des objectifs clairs, peu d'éléments permettent d'étayer voire de préciser leurs propos. Dans bien des cas, l'identification des objectifs de l'agence est à mettre en lien avec une connaissance de la prise en compte des zones humides dans les orientations du SDAGE et du programme de mesures : « *Les objectifs de l'agence sont clairs, ils sont issus du SDAGE et traduits dans le 10<sup>e</sup> programme* ».
- Une absence d'objectifs clairs de l'agence sur les zones humides. Il est avant tout perçu des objectifs en matière d'atteinte du bon état de la qualité des masses d'eau. Les interventions sur les zones humides sont considérées comme un des cadres d'actions de l'agence de l'eau concourant à l'amélioration de la qualité des masses d'eau. Par conséquent ces dernières ne bénéficient pas d'un cadre stratégique et d'objectifs identifiés : « *nous n'identifions pas des objectifs clairs. Certes il y a un lien entre zones humides et qualité des eaux, mais on ressent qu'on est plus dans le respect de la DCE* » ; « *le principal objectif est la restauration du bon état des eaux. On essaye de concilier des objectifs DCE et biodiversité. C'est-à-dire qu'on peut s'intéresser à la préservation d'une espèce, qui peut entraîner la préservation de la zone humide, qui grâce à ces fonctionnalités écologiques et biologiques peut contribuer à l'amélioration de la qualité de l'eau* ».
- Une absence de vision des objectifs de l'agence sur les zones humides : « *je ne vois pas d'objectifs. Pas sûr que les zones humides soient une vraie priorité* » ; « *On perçoit bien le rôle de l'agence sur la reconquête des masses d'eau. Mais quel est le rôle des zones humides à l'intérieur ? Nous avons plus la sensation que ce sont de simples actions* ».

Au regard de l'absence des maîtres d'ouvrage potentiels dans la liste des acteurs rencontrés, peu d'éléments directs ont été recueillis sur la visibilité et la compréhension des modalités des outils de l'agence de l'eau par les maîtres d'ouvrage potentiels (**critère 2**). Toutefois des maîtres d'ouvrage interrogés, il a principalement été mis en avant l'intérêt de l'accompagnement de l'agence, voire d'une structure d'animation territoriale (ASTER, CATER) sur l'appropriation et la connaissance des modalités des outils tels que le contrat territorial.

À l'exception de la mise en place d'acquisition foncière, la prise en compte de la pérennité des bénéfices dès la conception des outils (**critère 3**) est faible voire inexistante compte tenu de l'absence de réponse à cette question auprès des personnes interrogées. Dans certains cas, il a plus été mis en avant l'intérêt des modalités de mise en œuvre des contrats pour favoriser la pérennité des actions : « *Un des bénéfices essentiels est lié à la gouvernance et au partage des enjeux réalisés dans la mise en œuvre des contrats* ».

De même, excepté le renouvellement des contrats avec des ambitions supérieures, ou l'acquisition de connaissances par les structures en charge de l'animation territoriale (ASTER/CATER), la perception d'une démarche apprenante des outils (**critère 4**) pour intervenir sur les zones humides est faible : « *il y a peu d'évolution perçue sur la préservation. Il n'y a pas eu une adaptation par rapport à la diversité des besoins des maîtres d'ouvrage notamment sur l'entretien. Pas d'adaptation, ni d'évolution des conventions de gestion durable malgré le constat de lourdeur administrative* » ; « *Il n'y a pas assez de recul pour parler d'évolution marquante ni assez de retours sur les restaurations* ».

En revanche, les entretiens réalisés mettent en évidence que les outils de l'agence paraissent assez diversifiés et pertinents pour intervenir sur les zones humides (**critère 5, 6, 22**) : « *la palette d'outils disponibles est intéressante* » ; « *les outils sont globalement bons* ». Plusieurs avantages et limites ont ainsi été mentionnés sur leurs modalités pour répondre aux enjeux liés aux zones humides :

- Le contrat territorial
  - L'outil contrat permet de favoriser une mobilisation des acteurs des territoires (**critère 14, 29**), en particulier des maîtres d'ouvrage pour intervenir sur les zones humides : « *le contrat permet de fédérer les acteurs pour des actions* »
  - La planification des interventions sur 5 ans permet de favoriser la structuration des interventions à moyen terme sur les zones humides
  - La présence d'une gouvernance caractérisée soit par un comité technique et/ou un comité de pilotage permet d'associer les acteurs du territoire concerné par les zones humides et de construire et suivre un cadre d'action commun
  - Une souplesse d'utilisation pour reporter par exemple des crédits non utilisés sur l'année suivante ou réaliser des avenants : « *le contrat est assez souple dans sa mise en œuvre* »

Toutefois plusieurs limites ont été évoquées :

- Au préalable l'outil contrat est fortement dépendant de la maturité de la maîtrise d'ouvrage : « *les contrats apparaissent comme une contrainte quand la motivation des acteurs est faible* »
- Un mixte cours d'eau et zones humides qui demeure encore faible dans les contrats : « *le volet zones humides devrait être obligatoire* »
- La présence d'un volet zones humides dans un contrat n'est pas forcément synonyme d'une intervention dynamique sur ces milieux. La présence d'un animateur, d'un portage politique, d'une volonté locale ou de partenaires du contrat sont des éléments nécessaires pour réellement faire vivre un volet zones humides.
- Une difficulté de prise en compte des zones humides dites « banales » (mares, zones humides de fonds de vallées). Les actions se concentrent essentiellement sur des grandes zones humides ou bien celles avec une valeur patrimoniale reconnue : « *il est plus facile d'avoir des actions sur les zones humides remarquables* » ; « *on va agir là où il y a une adhésion des acteurs locaux : les zones humides emblématiques* »
- Un cadre d'action qui peut être jugé « lourd » administrativement que ce soit par les maîtres d'ouvrages, les financeurs ou bien les agents de l'agence : « *il faut présenter le contrat à nos instances, cela prend du temps. Si certaines actions sont finançables hors contrat nous les réalisons sans. Le contrat ne permet pas une action rapide* »
- Dans certaines délégations (Centre et Allier-Loire amont) plusieurs acteurs (bénéficiaires, maîtres d'ouvrage) ont émis des difficultés à financer des actions sur les zones humides hors contrat territorial.

- La convention de gestion durable

À l'exception des agents de l'agence, la convention de gestion durable est très peu connue des acteurs rencontrés, néanmoins de ceux ayant une connaissance sur la mise en œuvre de l'outil, plusieurs limites ont été mentionnées :

- un outil jugé « *lourd* » administrativement au regard des financements mobilisés et des petites surfaces concernées : « *lourd à mettre en place au regard des moyens mis à disposition (de 50 à 200 k€). Une impression de prendre un marteau pour écraser une mouche* » ; « *plutôt adaptées à des ensembles importants et homogènes* ». Cette impression de lourdeur auprès des agents de l'agence est également liée aux modalités de traitement interne de la convention de gestion durable qui est similaire à celles des contrats territoriaux, mais pour des montants inférieurs.
- des critères jugés trop restrictifs : « *un outil mobilisable uniquement sur les parcelles acquises avec l'aide de l'agence or un site peut être constitué de plusieurs parcelles* ».
- Les cellules d'animation CATER/ Financement des cellules ASTER

Les cellules d'animation pour intervenir sur les zones humides sont perçues de manière positive par les départements bénéficiant d'un financement de l'agence. Toutefois, dans certaines délégations comme Allier-Loire amont, l'aide aux cellules d'animation reste limitée aux contrats : « *il est dommage qu'ils ne puissent pas y avoir une animation sur les territoires orphelins* ».

- Les études/inventaires

Bien que l'intérêt de réaliser des inventaires pour initier et accompagner une intervention sur les zones humides soit partagé par les acteurs rencontrés, la perception sur la nature des inventaires reste très différente en fonction des délégations (**critère 49**).

Par exemple, les pré-localisations de zones humides par les Sage réalisées en délégation Centre-Loire et Allier-Loire amont sont difficilement perçues par les acteurs locaux (**critère 56, 60**) : « *ces pré localisations ne répondent que partiellement aux enjeux et impliquent aux maîtres d'ouvrage de refaire des études* » ; « *ces études ne sont pas exploitables, elles servent la police de l'eau, mais elles ne permettent pas réellement une prise de conscience comme les inventaires de terrain* ».

A l'inverse dans d'autres délégations, comme Armor-Finistère, la phase d'inventaire et d'acquisition de connaissances a été l'objet d'une acceptation bien plus rapide : « *Il y a un consensus entre les acteurs au moins sur la connaissance* » ; « *L'enjeu est dorénavant au niveau de la gestion /restauration des ZH* ».

Pour certains acteurs, la différence d'acceptation des pré-localisations et plus généralement des inventaires peut dépendre de la méthodologie utilisée : « *Le travail sur les inventaires peut créer un lien, tout dépend de la méthode retenue : participative ou strictement basée sur l'arrêté de 2009* ».

Plus généralement, bien que les outils de l'agence soient considérés comme pertinents, trois grandes limites ont été évoquées par les acteurs :

- les outils restent fortement dépendants de la mobilisation des maîtres d'ouvrage : « *les limites sont liées au volontarisme des MOA et leur volonté de s'impliquer sur les zones humides* » ; « *l'agence n'intervient que quand elle est sollicitée* »
- une difficulté à intervenir sur les petites zones humides : « *on est beaucoup plus démunis sur les petites zones humides* ».
- une difficulté à faire financer les actions d'entretien : « *globalement les outils sont moins efficaces sur l'entretien* » ; « *on sent que l'agence ne veut pas se faire piéger sur la gestion des zones humides, elle souhaite que les maîtres d'ouvrage s'en emparent* ».

### **Cohérence**

La perception sur les moyens (humains et financiers) mis à disposition pour la mise en œuvre effective des outils de l'agence (**critère 8, 24**) reste variable d'une délégation à une autre.

D'un côté les acteurs rencontrés dans les délégations Armor-Finistère, voire Ouest atlantique soulignent la bonne adéquation des moyens (humains et financiers) attribués pour mettre en œuvre les actions : *« Les moyens de l'agence sont suffisants, la vraie question est au niveau des moyens des MOA locales »*.

D'un autre côté, la perception des acteurs en particulier sur l'accompagnement humain et technique, peut être sensiblement différente sur d'autres délégations. C'est notamment le cas pour la délégation Centre-Loire.

Par ailleurs, à l'échelle du bassin Loire-Bretagne, l'absence d'équité sur la mise à disposition de moyens financiers en fonction de la nature du porteur de projet a également été soulevée dans les entretiens : *« il existe une très faible solidarité amont/aval. Les petites communes en amont qui ont du mal à cofinancer des actions ont le même taux de cofinancement que des agglomérations aux moyens plus conséquents en aval »* ; *« les taux d'aides devraient être différents en fonction de la nature de la structure, il n'est pas normal qu'une association puisse bénéficier d'un taux d'intervention similaire à celui d'une collectivité qui est une structure pérenne »*.

La cohérence interne (**critère 11**) des interventions de l'agence sur les zones humides avec ses autres interventions est assez partagée : d'une part certains acteurs identifient une bonne articulation des outils milieux aquatiques avec la thématique zones humides ; d'autre part d'autres acteurs mentionnent la prédominance de l'approche cours d'eau au détriment des aspects zones humides : *« les contrats sont encore trop orientés sur les milieux aquatiques, un volet zones humides devrait être automatique »* ; *« Il n'y a pas assez de cohérence entre les politiques cours d'eau et zones humides : la continuité longitudinale est trop mise en avant au détriment de la connexion des zones humides latérales »*.

Dans certaines délégations, le financement d'actions sur les zones humides hors cadre contractuel du contrat territorial peut être très limité comme en Allier-Loire amont : *« il y a un besoin d'assouplir sur le volet hors cadre contractuel, c'est encore plus vrai pour les zones humides en forme de confettis sur un grand territoire »*. Dans d'autres délégations comme Anjou-Maine ou Poitou-Limousin des interventions peuvent être possibles : *« si on peut agir hors contrat on y va »* (il s'agit dans ce cas de petites actions sur les zones humides dont le conditionnement à la mise en œuvre d'un contrat peut être considéré comme disproportionné). L'articulation de la convention de gestion durable peut également être différente d'une délégation à une autre : *« l'outil promu c'est le contrat et dans ce cadre on peut acquérir et mettre en place une convention de gestion durable »* ; *« on évite de superposer la convention avec l'outil contrat »*.

Sur la cohérence externe des outils de l'agence avec les autres leviers d'intervention publique (**critère 10, 20**), peu d'incohérences ont été constatées par les acteurs interrogés. Lorsque d'autres démarches existent à l'échelle régionale, comme en région Pays de la Loire avec les CRBV et les contrats nature, la mise en cohérence de cette démarche avec celle du contrat territorial est réalisée à l'initiative des Sage. Dans d'autres situations, comme en Auvergne Rhône-Alpes, aucune articulation n'existe entre les contrats vert et bleu de la région et les démarches contractuelles de l'agence. En l'absence d'une articulation opérationnelle sur le terrain, les régions restent souvent des financeurs de contrats dans la mesure où ces derniers peuvent contribuer aux stratégies régionales en matière de biodiversité, de trames vertes et bleues.

L'articulation des outils de l'agence avec les interventions menées par les conseils départementaux (cellule ASTER, ENS) est jugée assez favorable : *« il y a une bonne articulation des financements de l'agence avec les interventions des départements, notamment ASTER et quand c'est possible les ENS qui peuvent être dans des contrats »*.

Il en est de même avec les interventions menées par les conservatoires du littoral, des espaces naturels ou bien des associations environnementales. Dans ces cas, des conventions de financement peuvent être signées avec ces structures.

Aucune annihilation des interventions de l'agence par d'autres cadres d'intervention publique n'a été mentionnée (**critère 12**), néanmoins certains acteurs ont cité trois types d'incohérence :

- Bien que les modalités de l'agence excluent le financement des inventaires zones humides au titre de l'urbanisme, certains acteurs considèrent que la prise en compte des études et des inventaires réalisés par les Sage dans les documents d'urbanisme (SCOT, PLU) peut être assez limitée.
- Une application inégale de la police de l'eau notamment sur les zones humides : « *Forte incohérence avec les modalités d'application de la réglementation qui sont très inégales à l'échelle du bassin. Une politique de restauration des zones humides est inefficace si l'application de la réglementation ne permet pas de protéger les zones humides existantes ou relictuelles* ».
- Une incohérence de calendrier avec les programmes européens (FEDER, FEADER), notamment les MAE « *l'ouverture des mesures agroenvironnementales ne correspond pas au temps de mise en œuvre des contrats* ».

### **Efficacité**

Sur l'efficacité des actions menées, il apparaît que les outils de l'agence permettent plus de mener des actions de restauration (effectif à efficace), notamment au travers des contrats plutôt que des actions de préservation (maintenir efficace) (**critère 13 et 15**) : « *les outils sont plutôt forts pour la restauration* » ; « *il y a une difficulté culturelle d'intervention sur la préservation, l'agence est plutôt axée sur la restauration, c'est un point faible des interventions sur les ZH* » ; « *difficultés à financer l'entretien avec l'agence* ».

Par ailleurs, à l'exception de l'acquisition, aucune action visant la préservation des milieux humides en bon état n'a été identifiée par les acteurs interrogés notamment pour éviter/réduire au lieu de compenser (**critère 17**). « *Les actions de l'agence se font au détriment du préventif. On n'a aucune animation pour prévenir et éviter sur les secteurs non dégradés* ».

La logique ERC étant réglementaire, le positionnement de l'agence est considéré inexistant là-dessus (l'agence n'intervient pas sur du réglementaire). De même, aucun acteur rencontré n'a évoqué le guide ERC de l'agence de l'eau Loire-Bretagne : « *L'agence n'a pas d'intervention sur l'application de la doctrine ERC* » ; « *Le Sdage a eu un impact important sur la doctrine ERC mais l'agence n'intervient pas dans sa mise en œuvre localement* ».

Par l'approche territoriale présumée dans le cadre de l'outil contrat, celui-ci reste le cadre privilégié à la mobilisation des acteurs autour des zones humides (**critère 14**) à condition d'un réel portage sur la thématique : « *le contrat permet de fédérer les acteurs pour des actions, notamment en faveur des zones humides* » ; « *l'action du contrat a permis de dynamiser le syndicat sur les zones humides* ».

Toutefois au-delà des critères d'efficacité observés par les aspects de restauration, de préservation et de réhabilitation, plusieurs acteurs ont mentionné que l'efficacité des actions menées dépend également de la présence, de la nature, et de la connaissance du porteur de projet : « *Si il n'y a aucun porteur de projets, il n'y a rien du tout* » ; « *il n'y a pas d'outil pertinents et efficaces s'il n'y a pas de maîtres d'ouvrage* ».

**Q2-Dans quelle mesure l'agence de l'eau contribue-t-elle à une territorialisation de l'action publique en faveur des zones humides ?**

## **Pertinence**

La notion de territorialisation (**critère 18**) est généralement comprise et partagée par l'ensemble des acteurs rencontrés. Celle-ci est avant tout perçue comme l'identification des enjeux des territoires favorisant une priorisation des actions et une mise en œuvre des interventions par les acteurs du territoire. Toutefois malgré le partage de cette notion, plusieurs limites ont été mises en avant :

- la territorialisation induit une mise en œuvre des actions par les territoires, toutefois elle peut soulever plusieurs interrogations sur la capacité de certains territoires à prendre en compte cette thématique : « *Est-ce que les territoires sont réellement mûrs ? Les zones humides sont souvent perçues comme une contrainte sur certaines zones* ».
- la capacité financière des maîtres d'ouvrage : « *la territorialisation est plutôt une bonne chose, mais il faut qu'elle soit en adéquation avec les moyens des maîtres d'ouvrage, notamment les petites structures* »
- En l'absence de maîtres d'ouvrage sur certains territoires, plusieurs interrogations demeurent sur les possibilités de pouvoir territorialiser des interventions « *la territorialisation implique des maîtres d'ouvrage, que fait-on lorsqu'il n'y en a pas ?* ».

Dans le cadre du contrat territorial, les modalités de mise en œuvre des contrats permettent de réaliser un diagnostic du territoire induisant une hiérarchisation des actions et une sélection des actions en comité de pilotage en fonction des enjeux identifiés, des moyens disponibles, des considérations politiques de chaque acteur... Ces différentes modalités permettent en général une adaptation des actions en fonction des préoccupations socio-économiques et environnementales du territoire (**critère 19 et 21, 61**). Toutefois, en ce qui concerne les zones humides certains acteurs interrogés évoquent plusieurs limites sur la phase de diagnostic : « *la thématique zones humides peut rester opaque dans le cadre de la phase de diagnostic alors qu'il faut qu'on porte un discours dessus. Le diagnostic peut être très orienté sur le côté hydromorphologie* » ; « *les actions peuvent être menées uniquement où il y a une adhésion des acteurs locaux : en général sur les zones humides emblématiques ; quand on a plein de petites zones humides sur le territoire c'est difficile à prioriser* ».

L'intervention de l'agence sur les territoires orphelins est très différente en fonctions des délégations (**critère 23**) :

- D'après les entretiens réalisés, il existe peu de territoires orphelins sur les délégations Armor-Finistère, Ouest atlantique et Poitou-Limousin. Aucune stratégie ou cadre d'intervention n'a été mentionné par les acteurs interrogés.
- Sur la délégation Anjou-Maine, il a clairement été identifié que l'appui et la structuration de la maîtrise d'ouvrage sur ces territoires ne relèvent pas des compétences de l'agence : « *Les territoires orphelins ne sont pas de la compétence de l'agence. L'agence se positionne plus en accompagnement de la réflexion GEMAPI* ».
- Sur la délégation Allier-Loire amont, un appui à la structuration des maîtres d'ouvrage sur les territoires orphelins a été réalisé bien qu'il existe encore certaines zones dépourvues de tout cadre d'intervention : « *il y a un effort évident, d'où le taux de couverture des contrats. Ceux-ci seront peut-être à cibler davantage à l'avenir* ».
- Sur la délégation Centre-Loire, plusieurs territoires orphelins demeurent présents, toutefois peu d'actions de l'agence de l'eau Loire-Bretagne ont été identifiées en faveur de ces derniers.

## **Cohérence**

Pour les acteurs interrogés, la sélection des actions en faveur des zones humides n'est pas directement liée à la qualité des masses d'eau (**critère 32**) : « les interventions sur les zones humides participent à l'effort d'atteinte des objectifs DCE mais ce n'est pas un critère de financement ».

Le critère d'opportunité a principalement été mis en avant par les structures et les agents de l'agence rencontrés (**critère 27 et 28**) : « *il n'y a pas un réel travail de priorisation des interventions de l'agence, l'agence y va par opportunité* » ; « *l'agence finance parce que les territoires ont fait la demande* ». Dans le cadre de certains contrats, il est cité qu'« *il n'y a pas vraiment de sélection des actions, celles-ci sont co-construites en amont avec les MOA dans le cadre de la préparation des contrats et sur la base d'un diagnostic partagé* ».

Bien que les outils de l'agence, en particulier le contrat territorial, favorisent une gouvernance des interventions, plusieurs acteurs ont mentionné qu'il convient de ne pas oublier les configurations socio-politiques propres aux territoires. Un comité de pilotage n'est pas forcément un gage d'une gouvernance efficace et d'une bonne représentation des acteurs (**critère 26**) : « *les outils ne sont pas liés à la gouvernance* » ; « *La gouvernance est plutôt d'initiative locale même si l'agence participe à son financement* ».

Les Sage ont beaucoup plus été cités en premier lieu lorsque la thématique de la gouvernance fut abordée : « *La question de la gouvernance renvoie au rôle des CLE. C'est le lieu permettant une représentativité des usagers* » ; « *La gouvernance est organisée à l'échelle des contrats et des Sage qui imposent des modalités de concertation* ».

## **Efficacité**

L'inscription des enjeux zones humides dans les documents d'urbanisme reste très variable d'une délégation à l'autre (**critère 30, 42**). Les entretiens réalisés en délégation Armor-Finistère ont précisé une bonne intégration des inventaires dans les documents d'urbanisme : « *Oui sur les PLUi grâce aux financements des inventaires selon des cahiers des charges cohérents et à la valorisation de ces données dans les Sage* ».

Dans les autres délégations, l'inscription des enjeux zones humides notamment des inventaires portés par les Sage reste assez floue aux dires des acteurs interrogés.

Aucun acteur rencontré n'a mentionné l'émergence d'un développement durable du territoire, notamment avec des filières agricoles (**critère 31**).

### **Q3-Dans quelle mesure l'agence de l'eau contribue-t-elle à la pérennité des bénéficiaires de l'action publique et privée en faveur des zones humides ?**

#### **Pertinence/Cohérence**

Comme évoqué plus haut, la prise en compte de l'enjeu pérennité et la dynamique de production et de mobilisation des connaissances associées dans les modalités d'actions de l'agence sont ressenties comme très faibles (**critère 33**) : « *L'agence fait beaucoup confiance au local et il n'y a pas forcément de vision globale de l'agence sur la pérennité* ».

À l'exception de l'acquisition foncière, la notion de pérennité est plus liée aux modalités intrinsèques du contrat territorial : renouvellement du contrat lorsque les objectifs ne sont pas atteints ; rôle des animateurs pour sensibiliser les élus et acteurs du territoire sur la thématique zones humides ; gouvernance du contrat pour le partage des enjeux (**critère 44**) ; évaluation du contrat : « *sur l'acquisition foncière les actions sont inscrites pour une longue durée, après il y a également l'appropriation de la thématique zones humides grâce à la gouvernance et l'animation dans le contrat* » ; « *la pérennité est assurée par le renouvellement des contrats* ».

Aucun autre positionnement de l'agence tel que, l'appui à la stabilité de l'action malgré l'évolution des cadres réglementaires (**critère 34**), la prise en compte du type d'action et des bénéficiaires pour différencier la nature du soutien public (**critère 35**), une prise en compte de la cohérence spatiale des actions pour la pérennité des interventions (**critère 36**), la mise en place de démarches pédagogiques visant à convaincre l'intérêt de son action (**critère 40**), un suivi de l'efficacité à long terme (**critère 45**), ou tout autre garantie sur la durabilité de l'action (**critère 38**), n'a été observée par les personnes interrogées.

De même, aucune intervention de l'agence permettant aux maîtres d'ouvrage de prendre le relais et d'être autonomes (**critère 37**) n'a été citée dans le cadre des entretiens. Il a plus été mis en avant, le rôle primordial de l'agence dans le financement des actions de restauration ou de préservation de zones humides : « *la contribution financière de l'agence reste déterminante* » ; « *sans l'agence il n'y aurait pas des actions zones humides* ».

#### **Efficacité**

Les actions sur les zones humides étant majoritairement inscrites dans le cadre des contrats territoriaux, ces derniers étant très souvent renouvelés, aucune réponse n'a été obtenue sur la poursuite des actions au-delà de la période contractuelle (**critère 41, 43**) : « *pas de cas où les contrats sont sans suite* » ; « *si les contrats ont atteint leurs objectifs ils ne sont pas renouvelés. Dans la pratique c'est très rare.* » ; « *L'agence finance effectivement les MOA dans la continuité au travers des contractualisations successives* ».

A l'exception des inventaires, aucun élément aux dires des entretiens ne permet d'affirmer que des actions en faveur des zones humides ont été inscrites dans des documents contractuels (urbanisme, Sage...) (**critère 42**).

L'animation territoriale financée par l'agence que cela soit dans le cadre des contrats, ou bien au sein des cellules ASTER/CATER demeure un des éléments-clés du rôle de l'agence sur la pérennité pour certains acteurs. (**critère 47**) : « *le financement de l'animation réalisé par l'agence est primordial car les territoires ont besoin d'accompagnement. L'action de l'agence permet de faire le liant entre les acteurs* ».

Les entretiens réalisés auprès des agents de l'agence ont permis de souligner que l'agence dispose des capacités pour ne pas prolonger ou arrêter des actions qui n'ont pas de bénéficiaires (**critère 46**), toutefois cette situation est très rare : « *Il n'y a pas d'arrêt de financement car le déroulement des contrats s'inscrit dans un processus de co-construction/négociation permanente* ».



À noter qu'il a également été cité par les agents de l'agence, que celle-ci s'assure de la solidité financière des projets avant tout financement (**critère 48**).

#### **Q4- Dans quelle mesure les différentes formes de mobilisation des connaissances participent-elles à la construction d'une action publique efficace en faveur des zones humides ?**

##### **Pertinence**

Deux types de production de connaissance ont principalement été mis en avant par les acteurs interrogés : les connaissances produites dans le cadre des inventaires ; les connaissances produites par les porteurs d'outils tels que le contrat territorial.

Comme évoqué plus haut sur la question 1, les inventaires sont avant tout perçus comme un préalable à l'action sur les zones humides. Néanmoins l'acceptation de ces derniers peut être plus ou moins différente en fonction des territoires.

La production de connaissance à l'issue des interventions réalisées lors des contrats est essentiellement capitalisée en interne par les maîtres d'ouvrage, ou bien diffusée auprès d'autres structures porteuses de contrat territoriaux (**critère 50, 51**) dans le cadre de retours d'expérience ou de réunions : *« il peut y avoir des retours d'expérience, les trophées de l'eau. La reconnaissance extraterritoriale peut renforcer la reconnaissance locale »*.

La majorité des acteurs n'identifie aucune stratégie de la part de l'agence que cela soit sur la structuration des connaissances ou bien sur le transfert et la diffusion de celle-ci : *« non, on n'identifie pas une réelle stratégie, il y a un manque cruel de connaissance sur le territoire, mais il n'y a aucun acteur pour se saisir de cette thématique »* ; *« Non et ce n'est pas obligatoirement le rôle de l'agence »*.

Les acteurs identifiant une intervention de l'agence sur la connaissance, ne mentionnent pas l'existence d'une stratégie mais plutôt un partenariat avec le Forum des Marais Atlantiques : *« il n'y a pas de stratégie au niveau de l'agence directement, c'est par le forum et financée par l'agence »* ; *« Non nous n'identifions pas de stratégie, si ce n'est au travers du financement du FMA pour la saisie des inventaires dans Gwern »*. *« Je n'identifie pas de réelle stratégie, nous savons que le FMA valorise les données, mais cela reste assez confiné aux personnes sensibilisées »* ;

##### **Efficacité**

Aucune mention sur l'appropriation des connaissances issue d'un dialogue entre chercheurs et acteurs publics n'a été évoquée lors des entretiens (**critère 52**).

Pour les acteurs identifiant les modalités d'organisation et de diffusion de la connaissance à l'échelle du bassin, l'utilisation des inventaires des Sage pour la construction de l'action publique a principalement été mentionnée (**critère 53, 54, 57**).

Seuls quelques maîtres d'ouvrage ont souligné le transfert de connaissance via le Forum des Marais Atlantiques : *« le guide zones humides de l'agence n'est pas très adapté localement. Le transfert de connaissance se fait surtout par le forum des marais atlantiques : transmission d'éléments/informations techniques, mise en lien pour le partage d'expériences »*.

Une appropriation progressive de la thématique zones humides des acteurs est constatée à l'échelle du bassin (**critère 55, 58**) : *« les choses progressent un peu, cependant le vocabulaire n'est pas tout le temps partagé. Plus généralement, la thématique zone humide n'est pas encore appropriée totalement »*.

Sur les territoires disposant d'une bonne connaissance des zones humides grâce à la réalisation d'inventaires (départements du Finistère, Morbihan, Loire), les connaissances produites permettent une meilleure sensibilisation des acteurs (**critère 59**): « *Le thème des zones humides est dorénavant ancré dans les usages et les représentations. La problématique de la protection a bien avancé, c'est moins vrai pour leur gestion et leur valorisation...* ».

Pour le département de la Loire, la mise à disposition des connaissances acquises auprès des maîtres d'ouvrage a ainsi été traduite par de nouvelles actions (**critère 59, 62**) : « *dans les contrats de rivière, il y a une stratégie de préservation des zones humides qui est issue de l'inventaire départemental ; de même dans les contrats vert et bleu de la région Auvergne-Rhône-Alpes, des actions zones humides ont été élaborées en se basant sur l'inventaire* ».

Ces observations demeurent toutefois très spécifiques aux territoires cités et ne sont pas représentatives de l'intégralité du bassin Loire-Bretagne. En effet, de la majorité des entretiens réalisés, peu d'éléments d'informations étaient connus sur l'efficacité des connaissances produites.

Plus généralement, les acteurs rencontrés évoquent une faible diffusion des informations relatives à la connaissance sur les zones humides à l'échelle du bassin : « *Le discours global n'est pas assez dynamique sur les zones humides* »; « *Il faudrait mieux mettre en avant les travaux de recherche et d'expériences pilotes* ».

# SYNTHÈSE TRANSVERSALE DES ÉTUDES DE CAS

## Objectifs :

Dans le cadre de la réalisation de l'évaluation des interventions de l'agence en faveur des zones humides, les études de cas ont pour objectifs :

- d'observer sous divers angles la mise en œuvre des interventions de l'agence ;
- de descendre en profondeur dans l'analyse des réalisations et de résultats ;
- de comprendre la théorie d'action replacée dans son contexte socio-politique et valider les hypothèses sous-jacentes de fonctionnement des outils.

## Critères de sélection des études de cas :

- la nature des zones humides,
- la nature de la maîtrise d'ouvrage,
- la localisation géographique par délégation.

## Les études de cas :

Au total 10 études de cas ont été réalisées sur le bassin :

- **8 études de cas terrain** avec une répartition équilibrée par délégation : 6 études de cas croisant les critères nature des zones humides, nature des maîtrises d'ouvrage et type d'outils, complétées par deux études de cas par délégation (Centre-Loire et Ouest atlantique).
- **Une étude de cas connaissance** : l'objectif de cette étude de cas est d'analyser et de mettre en évidence les déterminants des modalités d'intervention de l'agence. Au-delà d'une intervention liée à la nature de la zone humide, d'autres éléments sont aussi à prendre en compte pour comprendre les modes d'intervention de l'agence. La connaissance du territoire, les modalités de territorialisation, la stratégie d'intervention en fonction du contexte socio-politique sont autant d'éléments à considérer pour expliquer les interventions de l'agence en faveur des zones humides.
- **Une étude de cas benchmark** : l'étude de cas benchmark vise à comparer la stratégie d'intervention de l'AELB sur les zones humides en se focalisant sur les modalités concrètes utilisées par une autre agence. La comparaison a pour ambition de :
  - percevoir ce que l'action de l'AELB a de spécifique dans une configuration territoriale similaire ;
  - donner des clés pour apprécier l'efficacité de l'action de l'AELB, par contraste avec les résultats d'une autre agence.

## Les études de cas retenues par le Comité Technique :

	Outils d'intervention de l'agence			Nature des maîtres d'ouvrage						Nature des zones humides				Délégations						Contexte territorial	Commentaires
	CTMA	CTZH	CGD	EPCI	Conservatoire	Association	Syndicat	Établissement public	Autre	Marais rétroalimentés / grandes ZH	ZH alluviales	ZH ordinaires	ALA	OA	AM	CL	FL	AF			
Le marais polleivin	X	X		X	X	X	X	X	X	X				X				X	4 Contrats territoriaux et territoire interSage: 1) CTMA Marais polleivin Vendée porté par le SMVSA. La LPO est un des maîtres d'ouvrage du CTMA Marais Poitevin Vendée 2) CTMAZH des marais mouillés porté par l'ESN le CREN PC le PNR AP, les syndicats de marais, la ville de Niort sont aussi des maîtres d'ouvrages de ce contrat 3) CTMA Marais Poitevin Lay axé porté par le syndicat du bassin du Lay et 4) CTMA Marais Poitevin Nord Aunis porté par le SYMNA. Les 4 CTMA ont plusieurs maîtres d'ouvrages. Le territoire du Marais Poitevin rassemble toutes les problématiques liées aux marais rétroalimentés.		
Le marais breton	X									X				X					contrat territorial milieu aquatique sur la conciliation des usages, les milieux humides, la continuité et les poissons migrateurs. Cas peu intéressant selon la délégation.		
L'estuaire de la Loire (à l'exclusion du Plan Loire déjà évalué)										X				X							
Marais de Kervigen, Baie de Douarnenez	X			X						X								X	Un contrat qui intervient sur la thématique algues vertes.		
Basses vallées angevines	X			X		X					X			X					Zone humide Natura 2000, Ramsar, avec grosses actions cours d'eau et ZH mélangées avec gros maîtres d'ouvrage: Agglo d'Angers, CD 49 et EPCI concernées (Communautés de Communes), + LPO, Fédé Pêche.		
Tourbières des Hautes-Chaumes du Forez		X			X				PNR		CD								territoire emblématique avec de nombreuses ZH tourbeuses de différents type. Erpeux interdépartementaux (63-42) et interrégionaux (Auvergne - Rhône-Alpes), inscription de sites en Natura 2000. ZNEFF, ENS... / présence d'une réserve naturelle régionale) procédures type MAEI avec agriculteurs en gages dès avant le contrat. Forte implication du PNR Limbois-Forez, étude-bilan soignée. Les actions se poursuivent aujourd'hui dans le cadre du Contrat de rivière-Natura 2000 du Lignon du Forez.		
Plaine du Forez	X				X									X					territoire emblématique avec de nombreuses ZH de type étangs, bords de cours d'eau et Beuve Loire / inscription en Natura 2000 ZPS et ZSC, ZICO, ZNEFF, ENS... / procédures type MAEI avec différents M'ouvrage que sont des EPCI et le CD42 notamment / nombreux financements de l'ALB sur différents approuvés)		
Prairies humides du Haut-Pilat-Semène														X					Territoire dit "ordinaire" intervenant sur les ZH		
Gestion des ZH par la Chambre Régionale d'Agriculture de Bretagne										X							X		Territoire dit "ordinaire" intervenant sur les ZH		
ENS du CD 37	X																X		Territoire dit "ordinaire" intervenant sur les ZH		
CT du SM Guindy Jaudy Bizien									X										Territoire dit "ordinaire" intervenant sur les ZH		
Fédé pêche 37: restauration annexe hydro	X									X							X		Territoire dit "ordinaire" intervenant sur les ZH		
Le Marais de Cré-Loir-La-Filèche	X				X													X	Territoire dit "ordinaire" intervenant sur les ZH		
Syndicat mixte du Guindy Jaudy Bizien		X																X	Territoire dit "ordinaire" intervenant sur les ZH		
Vienne médiane	X	X			X		X			X	X							X	Territoire dit "ordinaire" intervenant sur les ZH		
CTMA petite Creuse	X					X								X					Territoire dit "ordinaire" sans intervention sur les ZH		
CTMA du Haut Pays Marchais	X			X										X					Territoire dit "ordinaire" sans intervention sur les ZH		
CTMA Gartempe	X													X					Territoire dit "ordinaire" sans intervention sur les ZH		
Brest Métropole		X		X														X	Territoire dans une logique de lien entre ZH et urbanisation/aménagement du territoire		
Communauté d'agglomération du Choletais				X														X	Territoire dans une logique de lien entre ZH et urbanisation/aménagement du territoire		
CT Val d'Allier alluvial	X				X	X		X					X						Territoire dans une logique de lien entre ZH et urbanisation/aménagement du territoire		
ENS Prairie du roi (CC de Lèche)		X		X														X	Territoire dans une logique de lien entre ZH et urbanisation/aménagement du territoire		
Conservatoire d'espaces naturels d'Angevins			X		X									X							
Conservatoire du littoral Ouest-Atlantique			X		X									X							
PNR de la Brenne, Chérine			X						X												
Ligue de Protection des Oiseaux			X															X			
Brière-Brivet	X									X				X					CTMA 2011-2016. Contrat important. Grosse problématique assise et justice terrestre (expérimentations menées)		
Communauté de communes du Pays de Redon	X	X		X										X					EPCI importante et dynamique sur le territoire. Un premier contrat territorial avec 2 volets sur 2013-2017: cours d'eau et zones humides. C'est un premier contrat		
CT Lac d'Aydat	X						X				X		X						Territoire où les interventions sont concentrées sur la reconquête de la qualité du lac (notamment en agissant sur le ZH en amont. Intervention depuis 10 ans à travers un Contrat de rivière (projet lié à un remembrement de la rivière) puis un contrat territorial (Trophée de l'eau 2014 pour la recréation de ZH à l'amont du lac)		
Vieux Cher	X			X														X	Le Contrat territorial s'est arrêté en 2010, pas de volonté de la collectivité et échec des travaux de restauration.		
Délégation OA													X						Grande diversité de marais (marais salés, marais desséchés...), de maîtres d'ouvrages, de contrats. Historique sur la mise en place d'actions sur les milieux humides. Travail sur la méthodologie avec le FMA depuis plus de 10 ans		
Délégation ALA													X								
Délégation CL																	X				
Etudes de cas transversale connaissance																					
Etudes de cas benchmark																					

## Q1-Dans quelle mesure les outils de l'agence de l'eau sont-ils les garants de sa politique d'intervention ?

### Pertinence

- **Dans les études de cas retenues, l'outil-phare permettant de se porter garant de la politique d'intervention de l'agence est bien le CTMA. C'est un outil qui est globalement bien connu et bien apprécié, dans la mesure où :**
  - il donne un cadre clair et souple pour agir sur les zones humides, même s'il n'est pas un outil *spécifique* pour ces milieux ;
  - il permet aux acteurs locaux de se concerter et de donner un cadre structuré et financé à leur mobilisation.
- **Néanmoins, le CT, s'il est un véritable « couteau suisse » pour agir sur les milieux humides, ne reste qu'un outil, et sa pertinence est conditionnée en grande partie par différents facteurs locaux :**
  - Une dynamique locale forte et déjà structurée autour des enjeux ZH, qui permet un portage du CT par des acteurs motivés et impliqués dans son animation (Brest Métropole, BVA, Aydat). Le contrat donne un cadre, une structure, à cette dynamique, il permet de la stimuler et de concentrer sa force sur les actions à réaliser, mais il semble en revanche qu'il ne suffise pour la créer (Hauts-de-Chaume, Gartempe, Délégation Centre-Loire). Le contrat semble donc avoir un **effet auto-renforçant** assez patent : s'il va réellement pouvoir catalyser une dynamique existante (et réellement la renforcer si les contrats se succèdent), il risque à l'inverse d'étouffer une dynamique d'acteurs qui a du mal à émerger, sur un territoire peu inventorié, porteur de conflits d'usages ou aux zones humides dont la « valeur » économique-sociale est faible ou trop discrète.
  - Cette « **valeur** » des zones humides conditionne également sa pertinence. Plus la valeur patrimoniale (BVA, délégation Ouest atlantique et *a contrario* Gartempe ou délégation Centre-Loire) ou économique (Aydat, Marais Poitevin) est élevée et/ou révélée, plus le contrat semble se déployer de manière pertinente. A ce titre, le contrat révèle encore une forme **d'effet ciseau**, priorisant implicitement des ZH avec une forte valeur socio-économique, et laissant orphelines des zones moins visibles, mais avec un fonctionnement écosystémique ou hydrologique bien plus en phase avec les objectifs DCE (Gartempe). Le contrat permet parfois même de **renforcer les enjeux économiques locaux** liés à l'agriculture (BVA) ou au tourisme (Aydat, BVA).
  - La **conflictualité** du territoire et la pression sur les usages. Le cadre du Contrat Territorial est souple quand les ZH sont bien identifiées, ont une valeur « intrinsèque » forte et bien révélée, sont portées par un jeu d'acteurs dynamique... mais devient beaucoup plus rigide, voire bloquant, quand les conflits sont plus importants, notamment si les ZH sont perçues comme des contraintes par les usages agricoles (Gartempe, délégation Centre-Loire).
  - Une **taille critique** des actions à entreprendre sur les zones humides en dessous de laquelle on ne fait rien, ce qui rejoint l'idée d'un effet ciseau ou « tout ou rien », avec encore le risque de laisser des territoires orphelins.
  - Dans le cas de Brest Métropole, la question de la réticence de l'agence à soutenir l'**entretien**, alors même que ces opérations sont essentielles pour la collectivité en l'absence de gestion agricole, pose problème.
  - Cette mise en avant d'un outil structurant et intégré est une **spécificité de l'AELB**. Les autres AE intégrées au *benchmark* proposent une palette plus large et moins systématique correspondant à des stratégies différentes, de traitement au cas par cas (AEAG et AESN),

forte collaboration avec les acteurs de la biodiversité (AERMC), priorisation sur les ZH de toute nature hors d'une logique intégrée (AERM).

- Les **études et inventaires** s'avèrent être une clé importante à l'échelle du bassin dans son ensemble pour mettre en visibilité les zones humides sur lesquelles agir, qui sont également fortement corrélées aux facteurs facilitant la mise en œuvre des CT que nous venons d'énumérer. Elles sont parfois mises en péril par des acteurs (élus, agriculteurs) hostiles à la création de nouvelles contraintes (Gartempe). On constate là encore l'effet ciseau du CT qui dynamise certains territoires déjà plus structurés et laissent les autres encore plus orphelins.
- La **convention de gestion durable** n'a pratiquement pas été évoquée dans les études de cas, sauf pour être jugée trop restrictive et lourde à mettre en œuvre (Délégations Ouest atlantique et Centre-Loire) et donc peu maniable pour les zones humides. Cette « lourdeur » vient du fait que la convention exige une instruction similaire à celle d'un contrat territorial, pour des projets d'une dimension bien moindre.
- Les études de cas retenues n'ont pas permis d'aborder la **pertinence des cellules d'animation CATER ou le financement des cellules ASTER**.

### Cohérence

- Globalement, les études de cas réalisées ne dénotent **pas de problèmes de cohérence interne** dans les différentes interventions de l'agence, notamment celles dédiées aux cours d'eau (cf. BVA).
- Une étude de cas (Brest Métropole) suggère l'opportunité d'encore plus affiner et contextualiser les interventions de l'agence entre les opérations de réhabilitation et de restauration des ZH.
- De la même manière, les **moyens alloués dans le cadre des contrats sont bien cohérents** avec les ambitions portées par les différents CTMA (spécialement visible dans les études de cas Aydat, Hautes-Chaumes et Marais-Poitevin, notamment quand ceux-ci fonctionnent bien (cf. ci-dessus sur la pertinence).
- Néanmoins, les **moyens restent assez variables selon les délégations, souvent issus d'un processus historique (délégations Ouest atlantique, Centre-Loire)**.
- Une cohérence externe avec d'autres dispositifs d'aides et avec d'autres acteurs qui n'est cependant pas systématique.
- En fait, ce point doit se lire de manière tautologique avec les éléments d'analyse ci-dessus relevant du registre de la pertinence. Les contrats territoriaux et leur pertinence dépendent fortement d'une dynamique territoriale forte. Par conséquent, quand ils se structurent, les acteurs s'étant déjà mis en cohérence, il est normal que le cadre d'intervention soit lui-même cohérent (BVA, Aydat, Hautes-Chaumes pour lesquelles l'articulation avec les autres dispositifs du territoire – Natura 2000, MAET – avait été imaginée dès le départ).
  - A l'inverse, un territoire avec des acteurs peu impliqués, voire en incohérence dans l'application de la réglementation (Gartempe, où par exemple la DDT et l'ONEMA n'ont pas la même tolérance à cet égard) n'arrive pas à structurer de contrat territorial.
- Comme pour le registre de pertinence, la cohérence dépend au final de la **valeur des zones humides**, qu'elle soit économique, biologique, touristique... Cette valeur ne doit pas simplement être intrinsèque, mais mise en visibilité (inventaire, révélation d'un intérêt économique et/ou touristique...).

## Efficacité

- Dans le cadre de cette question évaluative, les études de cas nous amènent à caractériser l'efficacité des interventions de l'AE à deux niveaux :
- Une efficacité avérée, le cas échéant, pour structurer la **mobilisation des acteurs locaux** (Brest Métropole, Ouest atlantique, Aydat, BVA, Gartempe *a contrario*).
- Une efficacité plus variable concernant la **réduction des pollutions et la qualité des eaux, voire sur l'amélioration des indicateurs de biodiversité** (Marais-Poitevin). En ce sens, l'outil, lui-même tributaire de contextes locaux spécifiques, ne semble pas garantir l'efficacité des actions menées sur les objectifs DCE.
  - Par exemple, des incertitudes fortes pèsent sur l'efficacité de l'abattement en phosphore de la recréation de la ZH du Lac d'Aydat, mais l'objectif du contrat a été atteint en partie sur le fonctionnement hydrologique des ZH des Hautes-Chaumes et de leur richesse écologique.
  - L'étude de cas « Délégation Centre-Loire » illustre aussi des difficultés à renverser la dégradation générale des ZH face aux pressions.
- L'efficacité semble finalement restreinte autant par le volontarisme des acteurs et la valeur des ZH que par la faible articulation avec les autres outils de gestion territoriale (urbanisme notamment).

## **Q2-Dans quelle mesure l'agence de l'eau contribue-t-elle à une territorialisation de l'action publique en faveur des zones humides ?**

### Pertinence

- Les mises en œuvre de contrats observées dans les études de cas résultent principalement de deux types de démarches :
  - des initiatives et démarches locales d'acteurs (Hautes Chaumes du Forez, Basses Vallées Angevines)
  - le renouvellement de contrats ayant préexisté (Brest Métropole, Lac d'Aydat, Marais Poitevin, Gartempe).
- Les contrats analysés résultent ainsi plus d'une approche ascendante où l'agence accompagne les contrats et les initiatives locales souhaitant intervenir sur les zones humides. Les interventions sur les zones humides peuvent ainsi être prédéfinies et dépendantes des initiatives des maitrises d'ouvrage et non d'un ciblage précis de l'agence sur les zones humides à l'échelle du bassin. Avec des mots peut-être plus fort, on pourrait qualifier la logique de territorialisation de l'agence comme étant une territorialisation par la maîtrise d'ouvrage et non par les enjeux. Cette posture plutôt réactive et accompagnatrice de l'agence par rapport aux demandes des territoires questionne et interroge donc sur son positionnement sur les territoires zones humides démunis de maîtrise d'ouvrage structurée.
- Cette position de l'agence de l'eau Loire-Bretagne reste assez similaire à celle de l'agence de l'eau Adour-Garonne mais à l'opposé de l'agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse qui cible son action en fonction de l'état de la zone humide.
- La notion de la territorialisation des interventions sur les milieux humides est globalement partagée par les différents acteurs et maîtres d'ouvrages rencontrés dans les études de cas. La territorialisation est essentiellement comprise comme un moyen pour favoriser l'efficacité

des actions menées dans la mesure où celle-ci favorise l'identification des zones à enjeux et le portage des actions par les acteurs locaux ayant une bonne connaissance du territoire.

- Dans cette optique, les études de cas ont permis de mettre en lumière certaines approches qui ont effectivement contribué à une gestion différenciée de zones (Haute Chaumes du Forez) ou bien à un cadre d'action spécifique sur une zone particulière (Lac d'Aydat).
- En revanche, quelques limites ont été évoquées sur le principe même de la territorialisation. En effet elle peut être considérée comme un risque de cibler uniquement des secteurs connus au détriment d'autres zones ne présentant peu d'intérêts écologiques.
- Les connaissances acquises sur un territoire, que cela soit par une intervention historique (Brest Métropole), la réalisation d'études de faisabilité (Hautes Chaumes du Forez), ou bien un diagnostic préalable à la mise en place du contrat, permettent ainsi de favoriser l'adaptation des actions en fonction des besoins et enjeux observés sur le territoire.

### **Cohérence**

- Les études de cas n'ont pas mis en évidence une inadéquation des moyens humains et financiers par rapport aux enjeux identifiés sur les zones humides.
- Le processus de gouvernance des contrats, caractérisé par la présence de comité de pilotage et technique, est globalement jugé efficace. Celui-ci a généralement permis de fédérer des partenariats antérieurs (Basses vallées angevines), de faire converger des stratégies d'intervention sur les zones humides différentes (Hautes Chaumes du Forez), d'être un lieu de partage multi-acteurs sur la zone humide (Lac d'Aydat, Basses vallées angevines).
- En revanche le rôle de l'agence dans le processus de gouvernance est variable en fonction du jeu d'acteurs local et du poids des différents acteurs. Il peut osciller entre
  - un simple suivi administratif associé à une culture eau, si les acteurs sont assez « forts » et autonomes,
  - et un réel rôle stratégique permettant d'initier des démarches lorsque les maîtrises d'ouvrage sont plus faibles et/ou ne disposent pas eux-mêmes de vision stratégique sur les zones humides (délégation Centre-Loire, Gartempe).
- D'après les études de cas, la sélection des actions en faveur des zones humides n'est pas spécifiquement orientée sur l'amélioration des masses d'eau. La sélection des actions sur les milieux humides peut être liée à plusieurs types de critères parmi lesquels ont été observés l'opportunité d'action, la valeur patrimoniale du milieu, la fonctionnalité de la zone humide.

### **Efficacité**

- A l'exception de l'étude de cas des Hautes Chaumes du Forez, les études de cas ont démontré une bonne appropriation des enjeux liés aux zones humides, notamment grâce aux modalités de gouvernance de l'outil contrat territorial. Bien que cela ne soit pas systématique, il a également été observé une inscription des enjeux relatifs aux zones humides dans les documents de planification territoriale (Brest Métropole).



### Q3-Dans quelle mesure l'agence de l'eau contribue-t-elle à la pérennité des bénéfices de l'action publique et privée en faveur des zones humides ?

#### Pertinence

- Il apparaît que la **contractualisation** est un facteur important de pérennisation des bénéfices de l'action en faveur des ZH.
- Le **renouvellement des contrats** est ainsi un gage de pouvoir renouveler une gouvernance, des actions et une animation territoriale permettant d'entretenir la dynamique structurée par le contrat. Cela semble être un facteur essentiel de pérennisation.
- Mais l'effet du contrat semble ne pas jouer au premier degré dans les facteurs explicatifs de la pérennisation. En effet, les facteurs qui président à leur existence sont naturellement ceux qui vont permettre d'en consolider les bénéfices pour l'avenir.
- Il en va ainsi de la **cohérence du projet territorial** et de la dynamique des acteurs qui la porte. C'est le cas à Brest Métropole, avec une stratégie de long terme de la collectivité, dans les BVA, à Aydat où le projet trouve ses racines dans une mobilisation née dans les années 90.
- **L'ambition du contrat et les enjeux liés à la zone humide** (économiques notamment) entrent également en ligne de compte, comme on peut le constater dans les BVA ou à Aydat.
- Cependant, le cas des BVA (mais aussi de manière plus diffuse dans un certain nombre d'entretiens des études de cas) indique que la réticence de l'agence à intervenir sur **l'entretien** pèse sur la question de la pérennisation des bénéfices.
- Une certaine variabilité pèse néanmoins sur ce point, dans la mesure où le CT mettant en œuvre l'entretien de la zone humide d'Aydat fait suite à un Contrat de Rivière qui avait permis la récréation.
- Au sein des autres agences étudiées dans le benchmark, des stratégies assez différentes quant à la pérennisation des actions en faveur des ZH :
- **des agences sans outils ou dispositifs propres à favoriser la pérennisation des actions (AEAG, AERM).**
  - L'AEAG propose des taux d'aides assez peu incitatifs à l'entretien.
  - L'AERM, quant à elle, ne dispose pas d'outil contractuel multithématique, même si elle développe des plans de gestion et si ses chargés d'intervention (sans échelon délégation, donc en prise directe entre l'agence et le terrain) quadrillent le territoire, entretenant des liens « informels » qui, d'une certaine manière permettent d'assurer une certaine continuité dans les actions ;
- **des agences plus structurées (AERMC, AESN).** L'AERMC intervient à toutes les étapes des projets et appuie la mise en œuvre d'actions auprès des collectivités afin de pérenniser les actions financées, conditionne l'acquisition foncière à des critères de pérennisation et collabore avec les DDT et les DREAL pour intégrer les ZH dans la planification territoriale. L'AESN base sa stratégie sur le conditionnement des subventions à des garanties sur la pérennisation, notamment aussi au moment de l'acquisition (comme pour l'AELB d'ailleurs, qui conditionne l'aide à l'acquisition d'une ZH à la mise en place par le propriétaire ou le bailleur d'un plan de gestion dans un délai d'un an après l'acquisition).

#### Cohérence

- Le **contrat reste une pièce essentielle dans la mise en cohésion des différents acteurs**, ce qui reste une source de fragilité s'il vient à s'arrêter. À Brest Métropole, par exemple, si les interventions de l'agence renforcent la légitimité des politiques MA de l'institution, celle-ci reste dépendante des aides de l'agence. Dans les BVA, l'intervention de l'agence est d'autant plus

indispensable pour maintenir le niveau d'ambition des programmes que se tarissent les co-financements liés aux approches biodiversité (Natura 2000). La part relative des co-financements de l'agence de l'eau prend donc davantage d'importance relative pour les maîtres d'ouvrages.

- La **réalisation des bilans, du suivi, de l'évaluation** est également un gage de pérennisation de la cohérence des actions (Aydat, Marais Poitevin, délégations Centre-Loire et Ouest atlantique).
- Au final, des **situations très diverses** en fonction des contextes territoriaux, mais une fragilité globale sur la cohérence en matière de pérennité du fait de sa dépendance à des éléments externes.
- On notera finalement que si, d'un côté, le contrat permet la légitimation des actions en faveur des zones humides, de l'autre, il reste trop focalisé, dans la vision des acteurs de terrain, sur les cours d'eau (qui sont sa raison d'être initiale) par rapport à la part relative des ZH. Cependant, cette vision n'englobe pas forcément l'historique des interventions de l'agence sur les zones humides (CREZH ou encore CT monothématiques ZH), et provient peut-être également d'une approche « masse d'eau » qui ne permet pas de qualifier les ZH.

### **Efficacité**

- Sur la question de l'efficacité, celle-ci est au final assez liée à l'existence des aides de l'agence. C'est clairement le cas à Brest Métropole, dans le Marais Poitevin ou dans les Hautes-Chaumes, où des Conventions de Gestion et des MAE sont venues poursuivre les actions engagées à moyen terme.
- Même si, dans certains cas, le recul manque encore pour statuer sur la question de l'efficacité, il reste peu probable que les acteurs s'engagent sans l'agence et que le relais ne sera pas pris par les acteurs de la biodiversité.
- On ne peut pas parler à ce stade de réelle autonomisation : celle-ci est relative et partielle, à la fois par la prise de conscience et de compétence techniques et, dans une moindre mesure, politique, la sensibilisation des élus aux thématiques des ZH étant loin d'être la règle.
- Comme pour les autres questions, la pérennisation reste également liée à la valeur d'usage des ZH ainsi qu'à la dynamique d'acteurs sur le territoire.

### **Q4- Dans quelle mesure les différentes formes de mobilisation des connaissances participent-elles à la construction d'une action publique efficace en faveur des zones humides ?**

### **Pertinence**

- Au travers des différentes études de cas, **il n'apparaît pas une stratégie claire et structurée de l'agence de mobilisation des connaissances** en faveur de la construction d'une action publique efficace en faveur des ZH.
- Néanmoins, dans tous les cas, la mobilisation des connaissances locales ou produites au moment de l'étude de faisabilité du contrat est **importante pour structurer le projet**. On constate ainsi une vraie plus-value à disposer d'une connaissance solide pour structurer les projets mais toujours sur une base volontaire.
- C'est particulièrement le cas à Brest Métropole, dans les BVA ou encore les Hautes-Chaumes. A Aydat également, avec une sédimentation de connaissances scientifiques et profanes au fil des ans qui a permis de structurer des actions.
- La **difficulté à réaliser des inventaires** face aux réticences locales pose un véritable problème, car faire « exister » la zone humide est une première forme de mobilisation de la connaissance (cas de Gartempe où les démarches d'inventaires peinent à se mettre en place pour éviter de formaliser des contraintes supplémentaires).

- Dans certains cas, la standardisation et la mutualisation des connaissances *via* des **bases de données** (cas du FMA pour le Marais-Poitevin et les délégations Ouest atlantique et Centre-Loire) représentent un élément de pertinence plus apte à contribuer plus systématiquement à une action publique efficace en faveur des ZH.
- Une grande **diversité de situation est visible également dans les autres agences de l'eau**, entre certaines produisant un effort très structuré et systématique en matière de connaissances (AESN, AERM, avec des interfaces fortes avec GWERN – plateforme développée par l'AELB, le CD du Finistère et le FMA, puis transférée aux autres agences) et d'autres ne développant pas de stratégie spécifique (AERMC, AEAG).
- Dans tous les cas, **on ne perçoit pas de véritable stratégie de structuration et de mobilisation de la connaissance**, mais plutôt une volonté sans forcément disposer des moyens et des leviers idoines.

### **Efficacité**

- **Il apparaît plus compliqué d'inférer des études de cas des éléments univoques sur l'efficacité de la mobilisation des connaissances.**
  - D'une part car sa capitalisation et son partage, comme nous l'avons déjà dit, ne sont pas systématiques selon les projets et les enjeux.
  - Et, d'autre part, car cette production de connaissances apparaît comme le « parent pauvre » des projets qui ne bénéficient pas toujours de temps et de moyens pour la mener à bien, ou pour la mener à bien dans des conditions scientifiques satisfaisantes (exemple d'Aydat sur les suivis et les mesures par exemple). C'est là une dimension qu'il semble nécessaire de renforcer.
- Par ailleurs, bien qu'il puisse y avoir une valorisation des connaissances produites par un travail de vulgarisation, de communication et de sensibilisation auprès de différents types de publics plus ou moins profanes (Hautes Chaumes du Forez et Aydat), il est difficile d'en mesurer l'impact, forcément diffus, et leur réception.

On peut tout de même noter que les inventaires sortent de ce schéma : lorsque l'on arrive à les produire, ils constituent naturellement un levier très efficace pour « faire exister » la zone humide, lui donner une voie et les convoquer dans une forme de « parlement des choses » (pour reprendre le concept de Bruno Latour) dans lequel elles vont pouvoir être négociées et défendues.

# Études de cas Brest Métropole

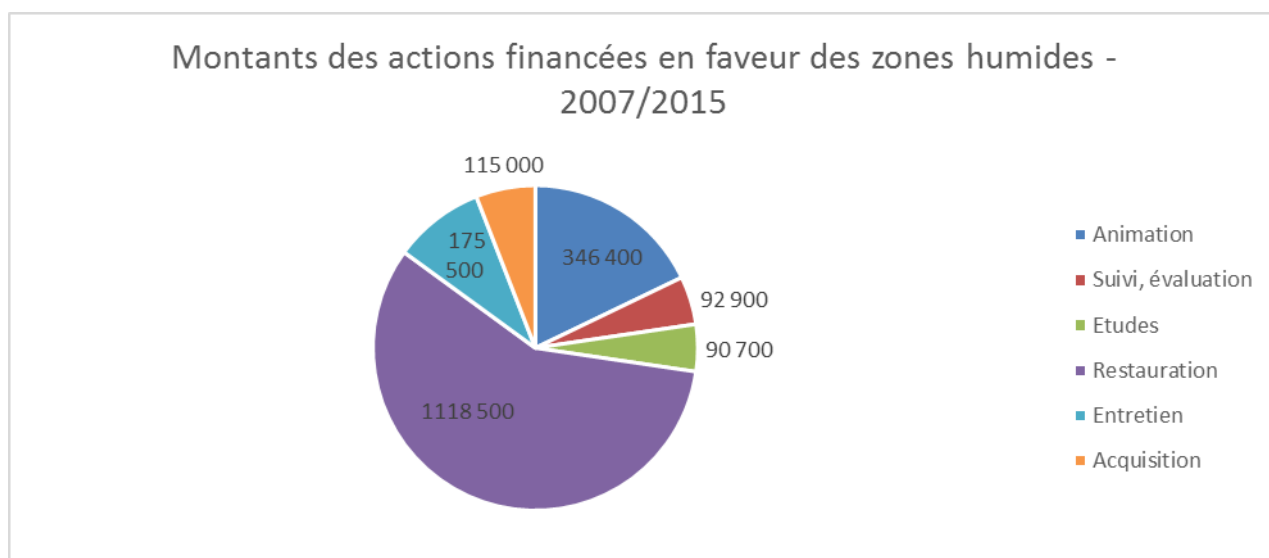
## Présentation de l'étude de cas et du questionnaire

### Le contexte de l'étude de cas

Créée en 1974, la Communauté urbaine de Brest, devenue métropole le 1<sup>er</sup> janvier 2015, regroupe huit communes fondatrices, soit environ 212 000 habitants. Brest métropole, avec une rade de 180 km<sup>2</sup>, 5 500 hectares d'espaces naturels dont 1 540 de zones humides, 900 hectares d'espaces naturels littoraux et 331 km de cours d'eau a la responsabilité de leur préservation.

Brest métropole s'est engagée dans la préservation de sa biodiversité. En témoigne son Plan climat énergie territorial (PCET) et sa trame verte et bleue, intégrés au Plan local d'urbanisme-Facteur4 de la collectivité, la gestion écologique de ses espaces verts (territoire zéro phyto), sa participation dans la gestion durable et raisonnée de la ressource en eau (Sage de l'Elorn), sa gestion des déchets (lauréate « Territoire zéro déchet, zéro gaspillage »), son implication dans le Pacte énergétique breton avec la mise en place de dispositifs favorisant une moindre consommation en énergie (Tinergie, boucle énergétique locale, Brest smart grid, construction d'une chaufferie bois...), la préservation de ses espaces naturels (Contrat de baie, restauration de zones humides et de cours d'eau, plan Life pêche à pied, préservation des sillons du littoral...), entre autres.

Dans ce cadre, Brest Métropole a fait appel aux outils d'intervention en faveur des zones humides tout au long des 9<sup>e</sup> et 10<sup>e</sup> programmes. Le tableau en annexe récapitule les opérations financées. Le graphique ci-dessous donne la répartition des montants d'actions financées par type. Globalement, les actions financées représentent un peu moins de 2 M€ entre 2007 et 2015, correspondant à environ 775 k€ d'aides.



Globalement, les surfaces concernées sont les suivantes :

- « gestion » : 270 ha,
- restauration : 100 ha,
- entretien : 170 ha.

Les acquisitions financées ont concerné 12.5 ha.

Les surfaces de zones humides inventoriées représentent 1 540 ha sur une surface totale de 21 500 ha (environ 7%). Ces zones humides présentent une répartition classique en zones de socle primaire, très liée au réseau hydrographique et très disséminée en imbrication étroite avec les autres occupations du sol et notamment les zones urbaines.



Le rythme d'intervention globale sur les ZH est évalué à 80-100 ha par an, une partie des opérations d'entretien n'est donc pas financée par l'agence.

## Le questionnement

Le cas de Brest Métropole a été retenu par le comité de pilotage comme une situation représentative d'utilisation des outils d'intervention en faveur des zones humides dans un contexte urbain. Ce cas a vocation à illustrer et mieux comprendre les interactions des outils d'intervention de l'agence avec une politique zones humides portée par un EPCI-FP urbain et notamment les relations avec les politiques d'aménagement du territoire et d'urbanisme.

## La liste des personnes interrogées

Organismes	Contacts
AELB délégation St Brieuc	Patrick LUNEAU
BM	Francis GROSJEAN
BM	Régine DARRAS Jean-Christophe GAUTHIER
CD 29	Pierre THULLIEZ
Syndicat Elorn	Philippe MASQUELIER
Forum des marais atlantiques	Anaëlle MAGUEUR
Eau et rivières de Bretagne	Arnaud CLUGERY

### Conception et élaboration des interventions

Brest Métropole a engagé très tôt, dans les années 90, une politique visant à prendre en compte les zones humides, au démarrage dans le cadre d'un contrat de baie. Dans les années 2000, un premier inventaire a été réalisé et intégré au PLU de 2005. Les premières actions (et les premiers financements de l'agence) ont démarré dans le cadre du contrat de rade 1998-2003 et se sont poursuivies, pour la période concernée par l'évaluation, dans le cadre d'un CRE 2004-2010 puis du CTMA 2011-2015. Cette continuité devrait se poursuivre dans le cadre du volet milieux aquatiques du projet de territoire 2016-2019.

La stratégie développée par Brest Métropole repose sur les axes suivants :

- la mise en place d'une division Milieux Naturels et Biodiversité (au sein de la direction de l'Ecologie urbaine) qui travaille en **transversalité** étroite avec l'ensemble des services,
- le développement d'une politique de **gestion intégrée** des milieux naturels (protection/valorisation) en cohérence avec la politique d'urbanisme qui se traduit dans les projets d'aménagements par des applications concrètes de la logique ERC, en lien également avec les enjeux quantitatifs ou qualitatifs liés à la gestion de l'eau et en favorisant la gestion par des pratiques agricoles extensives (fauche/pâturage).

La trame verte et bleue fait partie intégrante du projet de développement de la métropole. Les vallons, vallées qui constituent des réservoirs de biodiversité sont protégés et valorisés comme également espaces de respiration et support d'aménité pour la population riveraine.

Le lien avec les **politiques d'urbanisme** se fait avec une **rigueur juridique** par souci d'éviter les contentieux.

D'autres éléments de cohérence sont également mis en avant par rapport à la **politique déchets**, dans l'amélioration de la gestion des déchets inertes pour éviter des remblais sauvages de ZH,

- un travail de **communication** pour faire évoluer les mentalités (des riverains, des élus...) et les regards portés sur les ZH,
- une politique conçue comme un support d'**insertion**,
- une politique définie en **concertation étroite** avec les acteurs locaux (associations locales...) et les partenaires financiers. Cette concertation bénéficie également du cadre de travail mis en place par la CAMA (Cellule d'Animation des Milieux Aquatiques) à l'initiative du conseil départemental du Finistère et animée par le forum des marais atlantique.

Dans ce contexte départemental, Brest Métropole fait souvent figure de précurseur sur le mode de gestion et les opérations de réhabilitation, même si les moyens déployés peuvent apparaître peu reproductibles par les autres EPCI-FP.

Dans ce cadre, les politiques menées par Brest Métropole bénéficient d'un contexte consensuel local (grâce à la concertation et à la communication) et d'un environnement institutionnel et réglementaire favorable (politique cohérente avec le Sage de l'Elorn et avec les orientations retenues au niveau départemental par l'ensemble des acteurs associés à la CAMA). Dans le contexte brestois et à l'inverse des dynamiques sur d'autres territoires, les interventions sur les ZH ont précédé et déclenché les interventions sur les cours d'eau.

## Rôle de l'agence

Compte-tenu de l'historique important des actions menées sur les zones humides, les acteurs bénéficient également d'un recul sur les résultats obtenus (évaluations successives des différents contrats). Les actions sont donc définies d'un contrat sur l'autre :

- en fonction des résultats obtenus,
- en fonction également d'opportunités (disponibilité foncière, gestion des espaces de compensation liés aux nouveaux projets d'aménagement...).

Les critères d'intervention sur les ZH sont donc les suivants :

- espaces directement en lien avec les espaces urbains,
- espaces à forte valeur patrimoniale,
- domanialité qui facilite l'intervention de la collectivité.

Dans ce contexte, le rôle de l'agence est perçu comme fondamental :

- au travers du **soutien financier**, indispensable pour maintenir un volant d'actions conséquent mais aussi facteur de **justification interne** des politiques menées,
- au travers des **échanges techniques** autour de la conception et la mise en œuvre des contrats même si les échanges techniques les plus importants se font dans le cadre de la CAMA.

## Résultats obtenus

Les principaux objectifs ayant guidé l'action (patrimoine, liens avec la ressource en eau, valorisation des ZH...) apparaissent atteints mêmes si pas toujours directement quantifiables. Ils participent à assurer la pérennité de la politique menée.

Les principaux résultats sont les suivants :

- l'évolution des mentalités sur les zones humides,
- la protection effective et exhaustive des zones humides,
- la mise en œuvre d'une réelle logique ERC,
- la mise en place d'une gestion pérenne des zones humides (interventions sur 80 à 100 ha par an avec une pérennité assurée),
- l'amélioration des fonctionnalités des ZH vis-à-vis des ressources en eau quantitativement et qualitativement.

Le rôle de l'agence dans cette pérennisation apparaît essentiel notamment d'un point de vue financier. Sur d'autres aspects (connaissance, animation...) son rôle est moins direct et passe par la CAMA (elle-même soutenue par l'agence de l'eau).

Les relations administratives avec l'agence sont jugées très satisfaisantes, en termes de rigueur et de fiabilité mais aussi de qualité de relations avec des interlocuteurs clairement identifiés.

## Points forts/points faibles / perspectives

Globalement, les constats de cette étude de cas font apparaître une majorité de **points forts** à la fois sur la politique menée localement mais aussi sur les outils d'intervention de l'agence qui apparaissent essentiels à tous les acteurs.

L'ensemble des critères d'évaluation traduisent ce bilan **globalement positif** :

- sur la pertinence des outils d'intervention (directement ou par l'intermédiaire de la CAMA),
- sur la cohérence interne et l'efficacité (même si en termes d'efficience, les moyens engagés apparaissent peu reproductibles à d'autres EPCI-FP). Un bémol peut être apporté sur la distinction entre restauration et entretien peu nette parfois. De même la cohérence géographique entre les opérations d'acquisitions et de restauration n'est pas toujours assurée,
- sur la cohérence externe au regard de la réglementation (dispositions et règles du Sage, application de la logique ERC), de la politique d'aménagement urbain et des politiques menées par les partenaires (rôle important de la CAMA)

*NB : la remise en cause, par les services de l'Etat, de la règle du Sage visant à interdire les dégradations des ZH dès le premier m<sup>2</sup> (règle considérée comme une interdiction générale et absolue par le préfet) est vécue comme un facteur d'incohérence.*

Sur les perspectives ou les interrogations :

- inquiétude du **retrait de l'agence** sur les opérations d'**entretien**, indispensables pour assurer la pérennité des actions, notamment sur les **zones à forte valeur patrimoniale**. Ce critère biodiversité pourrait être rajouté dans les choix d'intervention sur l'entretien,
- clarification à faire sur les opérations de « restauration » au regard de la typologie ZH potentielles/effectives/efficaces, en distinguant en particulier :
  - la **restauration** définie comme une intervention légère et limitée visant à retrouver une zone humide proche de l'état qui existait avant dégradation (i.e. passage d'une zone humide effective à une ZH efficace),
  - la **réhabilitation** définie comme une intervention limitée mais forte sur une zone humide très dégradée (i.e. passage d'une ZH potentielle à une ZH efficace).

L'identification claire des opérations de réhabilitation aurait ainsi pour intérêt de mettre en avant un objectif de reconquête, associé à des participations adaptées à des travaux souvent plus lourds (suppression de remblais ou d'aménagements hydrauliques néfastes...).

Sur les orientations futures retenues par la collectivité, l'accent est mis sur la **biodiversité** à la fois en termes de :

- de connaissance, caractérisation plus fine des fonctionnalités biologiques (orientation pour l'ensemble des milieux naturels et, en particulier, sur les milieux littoraux importants localement également),
- d'interventions ciblées sur des milieux à forte valeur patrimoniale (exemple des tourbières),

Sur les aspects connaissance, les points de vigilance ou les pistes d'amélioration portent sur :

- le maintien du caractère évolutif des inventaires (**inventaire permanent**),
- l'intégration progressive des **zones humides potentielles**.



## Synthèse des enseignements au regard du questionnement évaluatif

<p>Q1-Dans quelle mesure les outils de l'agence de l'eau sont-ils les garants de sa politique d'intervention ?</p>	<p><b>Pertinence :</b></p> <p>Les objectifs et outils de l'agence sont vécus comme lisibles, suffisamment souples et adaptés au contexte. Leur articulation est complète et cohérente avec la stratégie adoptée par la collectivité.</p> <p>La succession des contrats a permis d'évaluer régulièrement les actions menées.</p> <p>Le seul bémol concerne la réticence de l'agence à soutenir l'entretien : ces opérations apparaissent essentielles pour la collectivité en l'absence de gestion agricole et notamment sur des milieux biologiques remarquables</p>
	<p><b>Cohérence</b></p> <p>Le partenariat avec l'agence est jugé très positivement, notamment au regard de la fiabilité et de la disponibilité des intervenants, ceci dans un contexte de cohérence externe très favorable.</p> <p>Proposition d'évolution : bien distinguer les opérations de réhabilitation (reconquête de ZH détruites) et de restauration (amélioration des fonctionnalités de ZH existantes). Ces opérations de réhabilitation auraient vocation à être soutenues et mises en valeur de façon spécifique.</p>
	<p><b>Efficacité</b></p> <p>Les outils sont vécus comme efficaces sur la mobilisation d'acteurs (NB : contexte de jeu d'acteurs favorables et volontarisme de la collectivité), surtout sur la restauration plutôt que sur la préservation (réticence à financer l'entretien) ou la reconquête (interventions plus coûteuses et obstacles fonciers).</p>
<p>Q2 Dans quelle mesure l'agence de l'eau contribue-t-elle à une territorialisation de l'action publique en faveur des zones humides ?</p>	<p><b>Pertinence</b></p> <p>La notion de territorialisation est partagée par tous, elle est favorisée par le contexte géographique (collectivité concernée principalement par un seul BV) et par les relations avec le Sage et le syndicat de bassin</p>
	<p><b>Cohérence</b></p> <p>La cohérence territoriale apparaît bonne à tous. Les actions sont notamment orientées en fonction de leur fonctionnalité mais aussi en fonction des opportunités. La contribution à l'amélioration des masses d'eau est jugée effective mais sans que ce soit un critère de sélection.</p>

	<p><b>Efficacité</b></p> <p>L'efficacité est bonne sur l'appropriation des acteurs et l'intégration dans les politiques d'urbanisme (y compris application concrète de la doctrine ERC). Elle est moins évidente sur les aspects agricoles, le contexte majoritairement urbain limitant de + en + les possibilités de gestion des espaces par les agriculteurs.</p>
<p>Q3- Dans quelle mesure l'agence de l'eau contribue-t-elle à la pérennité des bénéfices de l'action publique et privée en faveur des zones humides ?</p>	<p><b>Pertinence</b></p> <p>La pérennité est garantie par la stratégie à long terme définie par la collectivité et l'intégration de ces enjeux dans l'ensemble des politiques de la collectivité (notamment l'urbanisme et l'aménagement urbain).</p>
	<p><b>Cohérence</b></p> <p>En interne, les interventions de l'agence renforcent la légitimité des politiques milieux aquatiques de Brest Métropole. Les volumes d'interventions restent cependant dépendants de l'aide financière de l'agence.</p>
	<p><b>Efficacité</b></p> <p>L'efficacité est bonne sur l'appropriation et l'intégration dans les politiques d'aménagement. Les actions restent cependant tributaires des aides de l'agence.</p>
<p>Q4- Dans quelle mesure les différentes formes de mobilisation des connaissances participent-elles à la construction d'une action publique efficace en faveur des zones humides ?</p>	<p><b>Pertinence</b></p> <p>Oui à la fois localement et dans le contexte départemental (inventaire permanent animé par la CAMA)</p>
	<p><b>Efficacité</b></p> <p>L'effort de connaissance et de valorisation des ZH est un préalable indispensable pour légitimer les interventions</p> <p>L'efficacité peut être mesurée au travers du consensus obtenu sur la prise en compte et la gestion des ZH</p>

## Annexe

### Liste des actions financées

Type d'intervention	2007	Montants dépense	Montants aides	2008	Montants dépense	Montants aides	2009	Montants dépense	Montants aides	2010	Montants dépense	Montants aides	2011	Montants dépense	Montants aides
Autres travaux (animation, suivi, communication...)	animation	52 200	20 880	animation	52 200	20 880	poste de technicien	55 000	16 500	animation	56 000	28 000	animation	65 000	32 500
	plaquettes CRE	3 000	1 800	suivi, évaluation	7 200	4 320	actions préparatoires, Etudes et suivi	11 000	5 500	Etude, suivi, évaluation	7 500	3 750	Etude, suivi, évaluation	48 300	24 150
	Etudes (actions préparatoires, suivi)	10 700	6 420							Bilan évaluation du CRE (mise à jour inventaires, caractérisation)	80 000	40 000			
Restauration Entretien	Gestion de 87,8 ha	184 800	110 880				Gestion de 90 ha	185 000	55 500	travaux 92 ha	163 000	48 900	restauration 88 ha	190 300	57 090
Acquisition				Acquisition 3,25 ha	15 000	3 000							maîtrise foncière 1 ha	20 000	6 000
<b>Total</b>		<b>250 700</b>	<b>139 980</b>		<b>74 400</b>	<b>28 200</b>		<b>251 000</b>	<b>77 500</b>		<b>306 500</b>	<b>120 650</b>		<b>323 600</b>	<b>119 740</b>
Type d'intervention	2012	Montants dépense	Montants aides	2013	Montants dépense	Montants aides	2014	Montants dépense	Montants aides	2015	Montants dépense	Montants aides		Total dépenses	Total aides
Autres travaux (animation, suivi, communication...)	animation	66 000	33 000										Animation	346 400	151 760
	Suivi	15 900	7 950										Suivi, évaluation	92 900	47 470
Restauration Entretien				restauration 1 ha	131 800	46 130							Etudes	90 700	46 420
				entretien 83,80 ha	58 500	20 475							Restauration	1 118 500	410 760
Acquisition				Acquisition 6 ha	20 000	14 000	Acquisition 2 ha	20 000	14 000				Entretien	175 500	61 425
<b>Total</b>		<b>81 900</b>	<b>40 950</b>		<b>210 300</b>	<b>80 605</b>		<b>20 000</b>	<b>14 000</b>		-	-	<b>Total</b>	<b>1 518 400</b>	<b>621 625</b>

# ÉTUDES DE CAS BASSES VALLÉES ANGEVINES

## Présentation de l'étude de cas et du questionnaire

### Le contexte de l'étude de cas

L'appellation « Basses Vallées Angevines (BVA) » désigne les vastes étendues inondables situées au nord et au sud immédiat d'Angers, traversées par trois rivières : Mayenne, Sarthe et Loir, qui forme la Maine avant de se jeter dans la Loire.

Cette zone humide d'environ 4 500 ha tient son originalité de la topographie des lieux, large zone alluviale à des altitudes très basses variant de 14 m en aval à 19 m amont. Les rivières sont soumises à des débordements fréquents, souvent irréguliers et tardifs, et la Loire trouve là un exutoire naturel. Les basses vallées angevines constituent donc une vaste zone d'expansion des crues aux portes de l'agglomération angevine.

Les Basses Vallées Angevines sont constituées essentiellement de prairies naturelles exploitées traditionnellement pour le foin et le pâturage tardif, créant un paysage varié, prairies ouvertes sur de vastes superficies, bocage à Frênes par endroits parsemé de saules et de peupleraies. La présence d'un habitat prairial, de fossés, de bras morts, de mares et de haies est à l'origine d'une grande diversité d'espèces animales et végétales.

La submersion périodique des prairies accroît l'éventail des ressources alimentaires, assure la cohabitation d'espèces aux besoins variés et crée des frayères pour les poissons.

Les BVA sont reconnues comme l'une des plus belles et plus riches régions naturelles humides en Europe (Natura 2000) et à l'échelle internationale par la convention RAMSAR. C'est un site exceptionnel pour sa faune, sa flore et ses habitats, et plus particulièrement pour les oiseaux. Il abrite régulièrement plus de 20 000 oiseaux d'eau. Il représente le plus important site de nidification du Râle des genêts dans la région des Pays de la Loire, ainsi que le premier site de France pour cette espèce menacée au niveau mondial. Les prairies inondables sont encore bien conservées et présentent une diversité remarquable d'associations végétales en fonction du degré d'hygrométrie des sols. L'appropriation locale des politiques agro-environnementales a permis de limiter la déprise agricole et de résister à la pression de la populiculture. Le site renferme également une intéressante diversité de groupements aquatiques et palustres.

Cette zone est également le support de développement d'une politique de développement d'activités touristiques et de loisirs, associées à la découverte d'un patrimoine biologique exceptionnel.

Dans le double objectif d'améliorer la qualité et le fonctionnement des cours d'eau et zones humides dans l'intérêt des différents usages (objectif de bon état des masses d'eau – DCE) et de mettre en œuvre une partie des actions proposées dans le cadre du document d'objectifs Natura 2000 (DOCOB), le **Contrat Territorial "Milieux Aquatiques"** entre l'agence de l'eau Loire Bretagne et 9 maîtres d'ouvrage a été signé le 16 décembre 2014 pour une durée de 5 ans.

Ces 9 maîtres d'ouvrage sont notamment :

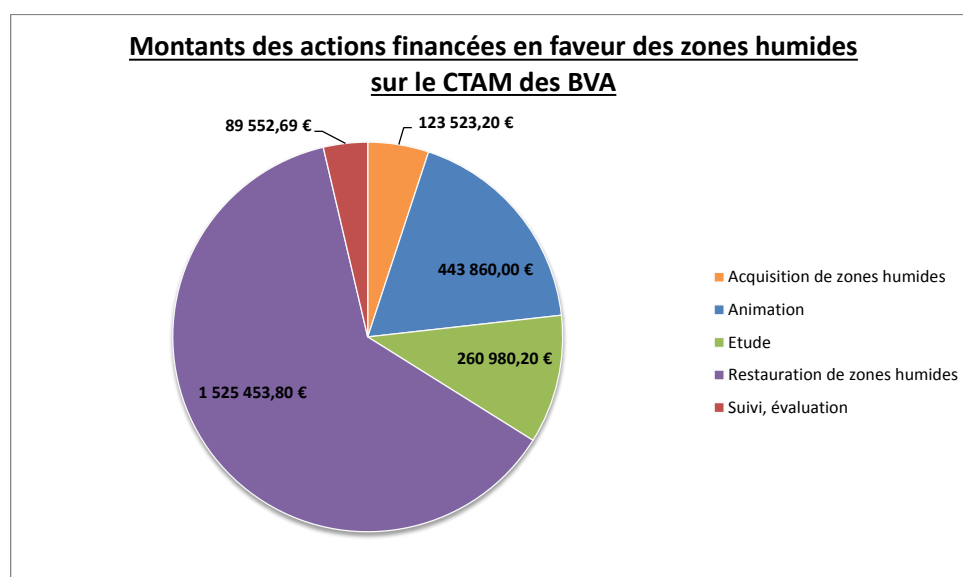
- Angers Loire Métropole = opérateur Natura 2000 du site pour le compte des 6 intercommunalités incluses au périmètre
- Les EPCI :
  - La Communauté de Communes Loir et Sarthe,
  - La Communauté de Communes du Loir,
  - La Communauté de Communes du Haut Anjou,
  - La Communauté de Communes des Portes de l'Anjou,

- La Communauté de Communes de la région du Lion d'Angers
- La LPO Anjou en tant que co-animateur intervient comme propriétaire/gestionnaire de certains espaces (zones humides).
- La Fédération de pêche participe à la gestion et à la restauration des milieux aquatiques.
- Le Département en tant que :
  - Propriétaire du DPF depuis 2008 (Voies navigables) et 2009 (Loir)
  - BVA est l'espace naturel sensible (ENS) le plus important après la Loire (en superficie et en biodiversité)

Le secteur est concerné par plusieurs SAGE (Mayenne, Loir, Sarthe aval) dont la limite aval est la confluence entre ces cours d'eau. Il n'existe, par contre, aucun SAGE pour couvrir la Maine jusqu'à sa confluence avec la Loire. Les élus locaux regrettaient cette zone blanche. L'agence a alors argumenté que l'outil adapté n'était sans doute pas un SAGE mais un gros CTMA (ZH + cours d'eau) directement opérationnel.

Dans ce cadre, les maîtres d'ouvrages du CTMA des BVA ont fait appel aux outils d'intervention en faveur des zones humides tout au long des 9<sup>e</sup> et 10<sup>e</sup> programmes.

Le tableau en annexe récapitule les opérations financées. Le graphique ci-dessous donne la répartition des montants d'actions financées par type. Globalement, les actions financées représentent un peu moins de 2,5 M€ entre 2009 et 2016, correspondant à environ 1,3 M€ d'aides.



## Le questionnement

Le cas des Basses Vallées Angevines a été retenu par le comité de pilotage comme une situation représentative d'utilisation des outils d'intervention en faveur des zones humides dans un contexte emblématique d'un site Natura 2000 et Ramsar.

Ce cas a vocation à illustrer et mieux comprendre les interactions des outils d'intervention de l'agence avec une politique zones humides portée par un groupement de maîtres d'ouvrages et notamment les relations entre ces différents maîtres d'ouvrages ainsi que leur politique d'intervention sur les BVA.

## La liste des personnes interrogées

Cas	Organismes	Contacts
Basses vallées Angevines	AELB délégation Le Mans	Maud COURCELAUD
	Angers Loire Métropole	M. Jean Louis DEMOIS Vice-Président
		M. Bertrand DEGRIECK Technicien Rivière
	Conseil départemental 49	M. Alexandre BARRETEAU
	EPCI/tourisme	M. Jacques BLONDET
	Fédération départementale de Pêche et de protection des milieux aquatiques de la Maine et Loire	M. Yann NICOLAS
Ligue de protection des Oiseaux	M. Samuel HAVET	

## Principaux constats effectués

### Conception et élaboration des interventions

La proposition de Site d'Intérêt Communautaire (p.SIC) des « Basses Vallées Angevines et aval de la rivière Mayenne » a été transmise en 1998 à la commission européenne. La Zone de Protection Spéciale (ZPS) a été désignée à la fin de l'année 1999. Le document d'objectifs Natura 2000 des BVA a été élaboré en 2004 et sa réalisation se fait conjointement entre Angers Loire Métropole et la Ligue de Protection des Oiseaux du Maine et Loire.

En 2009, Le Département de Maine-et-Loire s'est associé avec les collectivités locales présentes sur les bassins de la Maine, de la Sarthe, du Loir et de la Mayenne pour faire réaliser une étude préalable à la mise en place d'un programme de restauration et d'entretien des milieux humides et du réseau hydrographique des Basses Vallées Angevines (BVA). Ce programme sera mis en œuvre dans le cadre du dispositif « Contrat Territorial ».

L'objectif de ce programme d'action était d'améliorer la qualité écologique des cours d'eau et zones humides situés sur le périmètre NATURA 2000 des Basses Vallées Angevines et ainsi de répondre aux objectifs réglementaires suite à la Directive Cadre Européenne du 23 Octobre 2000.

Ce programme a été validé par un comité de pilotage réunissant les élus et les usagers des BVA. D'un montant global d'environ 6.5 millions d' € HT sur 5 années, ce programme d'actions intègre :

- Des actions de restauration des zones humides,
- Des actions de restauration des cours d'eau,
- Des actions pour améliorer la continuité écologique (franchissement piscicole et transit sédimentaire) sur les ouvrages hydrauliques :
  - Certains ouvrages correspondent à des petits seuils au fil de l'eau, radiers de ponts ou busages,
  - Des ouvrages plus complexes qui correspondent à des anciens moulins,
- Des actions d'études, de communication, de suivi et l'emploi de personnel pour assurer l'animation.

La Maîtrise d'ouvrage est répartie entre le département, les EPCI (Angers Loire Métropole et les communautés de communes), la FDPPMA et la LPO.

La stratégie développée sur les BVA repose sur les axes suivants :

- la mise en place d'un CTMA sur les Basses Vallées Angevines, permettant de mettre en œuvre des actions différenciées en fonction du MOA :
  - Département : actions situées sur les cours d'eau et les principales boires du DPF (faisant office de contournement d'ouvrages) ;
  - EPCI (ALM et CC) : actions sur le réseau hydrographique et les boires situées sur leur territoire de compétence (dont le DPF de moindre importance) ;
  - FDPPMA : restauration de zones humides et boires présentant un intérêt piscicole particulier ;
  - LPO : acquisitions foncières ou restauration de zones humides particulières.
- le développement d'une politique de **gestion intégrée** des milieux humides (acquisition, restauration) en cohérence avec les particularités régionales des BVA (plaines inondables), en lien également avec les enjeux quantitatifs ou qualitatifs liés à la gestion de l'eau et en favorisant la gestion par des pratiques agricoles extensives (fauche/pâturage).

Les BVA sont des zones humides d'intérêt écologique prioritaire à différents niveaux (département, national et international) connu et reconnu depuis longtemps.

La prise en compte des zones humides au niveau local fait partie intégrante des projets, les BVA sont des plaines alluviales historiques ayant subi peu de pressions hormis la déprise agricole et la populiculture. Leur fonctionnement de plaine d'expansion des crues est toujours d'actualité. Les politiques locales sont partie prenante pour améliorer les conditions de ces milieux particuliers.

- Une **collaboration** étroite entre les différents partenaires : l'agence pour la cohérence territoriale, ALM et LPO pour les aspects techniques et animation, les EPCI, le département sur la partie navigable et la fédération de pêche sur les secteurs privés.
- Une politique définie en **concertation étroite** avec les acteurs locaux (associations locales...) et les partenaires financiers. Cette concertation bénéficie également du cadre de travail mis en place dans le cadre du CTMA.

Dans ce contexte, les actions menées dans le cadre du CTMA bénéficient d'un contexte consensuel local grâce notamment à une action commune et historique des différents partenaires. Le contrat territorial permet de fédérer les différents acteurs du territoire autour d'objectifs communs.

## Rôle de l'agence

Malgré le fait qu'il s'agisse d'un premier contrat, compte-tenu de l'historique important des actions menées sur les zones humides, les acteurs bénéficient également d'un recul sur les résultats obtenus. Le contenu et la localisation des actions sont donc basés sur:

- l'expérience des acteurs et le recul lié aux actions antérieures,
- certaines opportunités (disponibilité foncière, gestion des espaces de compensation liés aux nouveaux projets d'aménagement...).

Les critères d'intervention sur les ZH sont donc les suivants :

- priorité des actions visées dans le cadre du CTMA,
- secteurs à plus-value écologique la plus importante,
- acquisition foncière.

Dans ce contexte, le rôle de l'agence est perçu comme fondamental :

- au travers du **soutien financier**, indispensable pour maintenir un volant d'actions conséquent mais aussi facteur de **justification interne** des politiques menées,

- au travers des **échanges techniques** autour de la conception et la mise en œuvre des actions.

## Résultats obtenus

Les principaux objectifs ayant guidé l'action (maîtrise foncière, restauration, gestion agricole, valorisation des ZH...) apparaissent atteints même si pas toujours directement quantifiables. Ils participent à assurer la pérennité de la politique menée.

Les principaux résultats sont les suivants :

- La restauration de nombreuses boires et frayères à brochet
- La restauration ponctuelle de zones humides d'intérêt écologique notable (roselières...)
- La mise en œuvre d'une maîtrise foncière des différents partenaires afin de lutter contre la populiculture et la déprise agricole
- La mise en place d'une gestion pérenne des zones humides
- L'amélioration des fonctionnalités des ZH vis-à-vis des ressources en eau quantitativement et qualitativement.

Le rôle de l'agence dans cette pérennisation apparaît essentiel notamment d'un point de vue financier. Sur d'autres aspects (connaissance, animation...) son rôle est moins direct et passe par le CTMA (Angers Loire Métropole et LPO) (lui-même soutenu par l'agence de l'eau).

Les relations administratives avec l'agence sont jugées très satisfaisantes, en termes de rigueur et de fiabilité mais aussi de qualité de relations avec des interlocuteurs clairement identifiés.

Par ailleurs, il semble important de noter le rôle de l'agence en amont de l'élaboration des contrats territoriaux : la participation active de l'agence en amont dans les projets de territoire concernant les zones humides et la ressource en eau au sens large permet d'identifier collectivement les actions à mener et les opportunités de réalisation.

## Points forts/points faibles / perspectives

Globalement, les constats de cette étude de cas font apparaître une majorité de **points forts** à la fois sur la politique menée localement mais aussi sur les outils d'intervention de l'agence qui apparaissent essentiels à tous les acteurs. De ce point de vue ce site constitue un cas particulier de ZH remarquable qui cumule déjà Natura 2000, Ramsar, MAE (OGAF avant)..., cas particulier non représentatif des actions de la délégation.

L'ensemble des critères d'évaluation traduisent ce bilan **globalement positif** :

- sur la pertinence des outils d'intervention,
- sur la cohérence interne et l'efficacité (même si en termes d'efficience, les moyens engagés apparaissent peu reproductibles à d'autres territoire et/ou CTMA). Un bémol peut être apporté sur la notion d'entretien peu nette parfois. L'évaluation de l'efficacité est cependant difficile sur les enjeux de biodiversité : sur l'espèce emblématique que constitue le Rôle des genêts, les effectifs chutent depuis 2 ans (autres causes externes aux BVA en cours de recherche).
- sur la territorialisation, la gouvernance et la cohérence des interventions n'existaient pas avant le CTMA, il y avait une multitude d'acteurs avec des actions non coordonnées, des compétences et objectifs variés et pas forcément pérennes, surtout orientées vers de la gestion-entretien. La plus-value du CTMA a résidé dans la structuration de la gouvernance, la coordination des MOA et l'orientation des actions vers l'amélioration des fonctionnalités des ZH. Il a contribué à rééquilibrer les objectifs des politiques publiques entre les enjeux de qualité des eaux et des milieux vs les objectifs quantitatifs de régulation des crues prédominants auparavant.



- sur la connaissance, il existait des connaissances auparavant mais disséminées et partielles. Un gros travail de synthèse, de structuration et de complément des connaissances a été fait lors de la grosse étude préalable au CT avec une méthodologie cohérente, bien cadrée (CCTP bien construit, avec appui experts siège AELB car milieu hybride entre cours d'eau, pseudo-marais, canaux-fossés, ZH, annexes hydrauliques « boires »...).

Sur les perspectives ou les interrogations :

- sur la **cohérence externe** au regard de l'application de la réglementation (demande d'autorisation / déclaration au titre de la loi sur l'eau, Natura 2000) : les difficultés réglementaires notamment même sur des projets d'ampleur limitée ainsi que la méfiance des services de l'état sont parfois vécues comme un frein et un manque de cohérence. L'instruction réglementaire des actions liées au CTMA, basées sur une approche structurée en lien avec les objectifs environnementaux du territoire, apparaît aussi pointilleuse (voire hostile) que celle de projets d'aménagement urbain ou d'infrastructures.
- inquiétude du **retrait de l'agence** sur les opérations d'**entretien**, indispensables pour assurer la pérennité des actions, notamment sur les **zones à forte valeur patrimoniale**. Ce critère biodiversité pourrait être rajouté dans les choix d'intervention sur l'entretien,
- Les actions de restauration et d'acquisition des zones humides sur le territoire des BVA semblent entièrement intégrées dans les politiques de chaque partenaire. Ces actions apparaissent efficaces pour améliorer les fonctionnalités des ZH existantes. Il apparaît plus difficile d'intervenir sur la réhabilitation d'anciennes ZH totalement détruites (ZH potentielles).

Sur les aspects connaissance, les points de vigilance ou les pistes d'amélioration portent sur :

- le maintien du caractère évolutif des inventaires (**inventaire permanent**),
- la nécessité de documents techniques ou d'échanges sur les **retours d'expérience** à l'échelle locale et nationale

## Synthèse des enseignements au regard du questionnement évaluatif

<p>Q1-Dans quelle mesure les outils de l'agence de l'eau sont-ils les garants de sa politique d'intervention ?</p>	<p><b>Pertinence :</b></p> <p>Les objectifs apparaissent clairs et partagés, les actions menées bénéficient également d'une bonne cohérence avec les programmes Natura 2000 (qui ont précédé le CTMA sur le territoire). Les outils de l'agence sont jugés pertinents dans en complémentarité et continuité des actions menées dans le cadre de programmes Natura 2 000.</p> <p>Les outils apparaissent également pertinents au regard de la stratégie locale de développement sur les aspects touristiques et agricoles.</p>
	<p><b>Cohérence</b></p> <p>Les interventions sont cohérentes avec les autres interventions de l'agence, notamment sur les cours d'eau. Elles bénéficient également d'un contexte de cohérence externe favorable (cohérence des politiques menées par les différentes collectivités et associations)</p>
	<p><b>Efficacité</b></p> <p>Les actions menées sont jugées efficaces à la fois au regard de la mobilisation locale et du fonctionnement des ZH (une partie significative de la mobilisation et de la connaissance locale était antérieure à la sollicitation des outils de l'agence).</p>
<p>Q2 Dans quelle mesure l'agence de l'eau contribue-t-elle à une territorialisation de l'action publique en faveur des zones humides ?</p>	<p><b>Pertinence</b></p> <p>La notion de territorialisation semble être comprise et partagée mais le manque de recul ne permet pas de définir si elle est satisfaisante.</p> <p>La territorialisation est parfois vécue comme un risque de cibler des secteurs bien connus au détriment de zones « orphelines » ou ne présentant que peu d'intérêts écologiques (hors BVA)</p>
	<p><b>Cohérence</b></p> <p>Les interventions favorisent la prise en compte des enjeux territoriaux (même si ceux-ci étaient globalement établis avant l'intervention de l'agence). Le cadre de fonctionnement du CTMA conforte la gouvernance partenariale antérieurement développée sur le territoire.</p>

	<p><b>Efficacité</b></p> <p>La cohérence du projet territorial (urbanisme, risques, enjeux écologiques et pistes de développement économique) garantit les résultats obtenus. Les interventions de l'agence conforte ce projet et permet notamment de développer l'animation, la concertation et la communication,</p>
<p>Q3- Dans quelle mesure l'agence de l'eau contribue-t-elle à la pérennité des bénéfices de l'action publique et privée en faveur des zones humides ?</p>	<p><b>Pertinence</b></p> <p>La pérennité des résultats et des politiques des acteurs locaux est liée à la cohérence du projet territorial. Le financement de l'agence permet de développer les actions menées.</p> <p>Le seul élément limitant est la réticence de l'agence à intervenir sur l'entretien.</p>
	<p><b>Cohérence</b></p> <p>L'intervention de l'agence apparaît indispensable pour maintenir le niveau d'ambition actuelle des programmes.</p>
	<p><b>Efficacité</b></p> <p>Il est difficile d'établir un bilan (premier CTMA). La pérennité repose surtout sur la cohérence du projet de territoire.</p>
<p>Q4- Dans quelle mesure les différentes formes de mobilisation des connaissances participent-elles à la construction d'une action publique efficace en faveur des zones humides ?</p>	<p><b>Pertinence</b></p> <p>La démarche du CTMA a permis de structurer les connaissances pour définir le projet (celles-ci étaient antérieures aux interventions de l'agence)</p>
	<p><b>Efficacité</b></p> <p>Le soutien à la connaissance locale est jugé indispensable et efficace.</p> <p>Les pistes d'amélioration concernent les échanges sur les retours d'expérience</p>

## Annexe

### Synthèses des actions financées sur les BVA depuis 2009 (en €)

Type d'intervention	2009		2011		2013		2014		2015		2016		Total par type d'intervention	
	Montant dépensé	Montant aide	Montant dépensé	Montant aide	Montant dépensé	Montant aide	Montant dépensé	Montant aide	Montant dépensé	Montant aide	Montant dépensé	Montant aide	Montant dépensé	Montant aide
<b>Animation</b>							74 700,00	37 350,00	183 585,00	91 792,50	185 575,00	111 345,00	<b>443 860,00</b>	<b>240 487,50</b>
<b>Suivi, évaluation</b>					2 784,29	1 392,14			44 768,40	25 384,20	42 000,00	25 200,00	<b>89 552,69</b>	<b>51 976,34</b>
<b>Étude</b>	250 000,00	125 000,00							10 980,20	5 761,70			<b>260 980,20</b>	<b>130 761,70</b>
<b>Restauration de zones humides</b>							146 930,00	73 465,00	410 138,80	199 069,40	968 385,00	555 031,00	<b>1 525 453,80</b>	<b>827 565,40</b>
<b>Acquisition de zones humides</b>			13 502,00	4 050,60	90 000,00	63 000,00	11 841,20	8 288,84	5 570,00	2 785,00	2 610,00	2 088,00	<b>123 523,20</b>	<b>80 212,44</b>
<b>Total annuel</b>	250 000,00	125 000,00	13 502,00	4 050,60	92 784,29	64 392,14	233 471,20	119 103,84	655 042,40	324 792,80	1 198 570,00	693 664,00		
<b>Total des dépenses</b>											<b>2 443 369,89</b>			
<b>Total des aides</b>													<b>1 331 003,38</b>	

## Liste des actions financées

MAITRE D'OEUVRE	DOSSIER	TYPE DE TRAVAUX	DEPENSE RETENUE	AIDE MONTANT
DEPARTEMENT DU MAINE ET LOIRE	Étude pré-opérationnelle à la restauration et l'entretien du milieu humide et du réseau hydraulique des Basses Vallées Angevines.	Étude	250 000 €	125 000 €
COMMUNE DE CANTENAY EPINARD	Acquisition d'une zone humide située sur l'île de la roche	Acquisition de zones humides	13 502 €	4 051 €
COMMUNAUTE DE COMMUNES DE LOIR ET SARTHE	Acquisition des îles du moulin d'Ivray et de Porte Bise (45.5 ha)	Acquisition de zones humides	90 000 €	63 000 €
COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION ANGERS LOIRE METROPOLE	Acquisition d'une zone humide sur l'île St aubin (parcelle A n° 242 - 2 ha)	Acquisition de zones humides	2 950 €	2 065 €
COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION ANGERS LOIRE METROPOLE	Acquisition de 2 parcelles attenantes à la boire Tourte sur la commune de Villevêque	Acquisition de zones humides	8 891 €	6 224 €
COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION ANGERS LOIRE METROPOLE	Réalisation des levés topographiques et bathymétriques préalables à la réhabilitation du marais de Montreuil Juigné	Restauration de zones humides	3 240 €	1 620 €
COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION ANGERS LOIRE METROPOLE	Restauration des fonctionnalités des zones humides attenantes à la boire Tourte	Restauration de zones humides	42 905 €	21 452 €
COMMUNAUTE DE COMMUNES DE LA REGION DU LION D'ANGERS	Restauration de la frayère de Fourneau à Chambellay - restauration des connexions à la Mayenne	Restauration de zones humides	38 000 €	19 000 €
CTE URBAINE ANGERS LOIRE	Relevés topographiques et bathymétriques préalables à l'abaissement d'un pont cadre	Suivi, évaluation	2 784 €	1 392 €
CTE URBAINE ANGERS LOIRE	Restauration de la végétation sur la Boire de Soucelles	Restauration de zones humides	15 000 €	7 500 €
CTE URBAINE ANGERS LOIRE	Études préparatoires aux interventions sur les vannes portes de l'île Saint Aubin	Étude	9 622 €	4 811 €
CTE URBAINE ANGERS LOIRE	Restauration des boisements de rives de la boire Brochon à Soucelles	Restauration de zones humides	17 800 €	8 900 €
CTE URBAINE ANGERS LOIRE	Restauration des boisements de rives de la boire Tourte à Villevêque	Restauration de zones humides	43 680 €	21 840 €
CTE URBAINE ANGERS LOIRE	Restauration des fonctionnalités des zones humides attenantes à la boire Tourte	Restauration de zones humides	42 905 €	21 452 €
CTE URBAINE ANGERS LOIRE	Réalisation des levés topographiques et bathymétriques préalables à la réhabilitation du marais de Montreuil Juigné	Restauration de zones humides	3 240 €	1 620 €
CTE URBAINE ANGERS LOIRE	Acquisition d'une parcelle humide jouxtant la boire des	Acquisition de zones	2 610 €	2 088 €

MAITRE D'OEUVRE	DOSSIER	TYPE DE TRAVAUX	DEPENSE RETENUE	AIDE MONTANT
	<b>Corbières à Villevêque</b>	humides		
CTE URBAINE ANGERS LOIRE	<b>Marché de maîtrise d'œuvre pour la restauration du réseau hydraulique de l'île St Aubin</b>	Restauration de zones humides	29 500 €	17 700 €
CTE URBAINE ANGERS LOIRE	<b>Relevés topographiques préalables aux travaux de restauration - enveloppe 2016 / 2017</b>	Suivi, évaluation	30 000 €	18 000 €
CTE URBAINE ANGERS LOIRE	<b>Restauration de la continuité latérale entre la Sarthe et la vieille Sarthe</b>	Restauration de zones humides	108 000 €	64 800 €
CTE URBAINE ANGERS LOIRE	<b>Restauration de la continuité et des berges au pont cadre du parc Balzac</b>	Restauration de zones humides	82 401 €	49 441 €
CTE URBAINE ANGERS LOIRE	<b>Restauration de la continuité latérale de la Boire de Sené avec le Loir</b>	Restauration de zones humides	130 000 €	78 000 €
CTE URBAINE ANGERS LOIRE	<b>Restauration de la fonctionnalité de la zone humide attenante à la boire de la Haye à Montreuil Juigné</b>	Restauration de zones humides	5 940 €	3 564 €
COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION	<b>Animation du contrat territorial des basses vallées Angevines (2013/2014)</b>	Animation	74 700 €	37 350 €
CTE URBAINE ANGERS LOIRE	<b>animation du contrat territorial des basses vallées angevines - année 2015</b>	Animation	64 145 €	32 073 €
CTE URBAINE ANGERS LOIRE	<b>Animation du Contrat territorial des Basses Vallées Angevines - année 2016</b>	Animation	66 000 €	39 600 €
DEPARTEMENT DU MAINE ET LOIRE	<b>mise en place d'un logiciel de suivi des actions du programme</b>	Suivi, évaluation	15 000 €	7 500 €
DEPARTEMENT DU MAINE ET LOIRE	<b>Intervention sur la ripisylve et les berges de la Sarthe</b>	Restauration de zones humides	8 400 €	4 200 €
DEPARTEMENT DU MAINE ET LOIRE	<b>Restauration de la boire de Ragon</b>	Restauration de zones humides	18 240 €	9 120 €
DEPARTEMENT DU MAINE ET LOIRE	<b>Restauration de la boire des Bas épinards</b>	Restauration de zones humides	3 000 €	1 500 €
DEPARTEMENT DU MAINE ET LOIRE	<b>Restauration de la boire du Rossignol</b>	Restauration de zones humides	20 400 €	10 200 €
DEPARTEMENT DU MAINE ET LOIRE	<b>Restauration de la végétation et des berges de la Mayenne</b>	Restauration de zones humides	29 160 €	14 580 €
COMMUNAUTE DE COMMUNES	<b>Restauration de la frayère de Fourneau à Chambellay - restauration des connexions à la Mayenne</b>	Restauration de zones humides	38 000 €	19 000 €
DEPARTEMENT DU MAINE ET LOIRE	<b>restauration de la végétation et lutte contre le piétinement bovin</b>	Restauration de zones humides	45 000 €	22 500 €
DEPARTEMENT DU MAINE ET LOIRE	<b>régulation de la jussie sur le DPF des rivières du bassin de la Maine</b>	Restauration de zones humides	40 000 €	14 000 €

MAITRE D'OEUVRE	DOSSIER	TYPE DE TRAVAUX	DEPENSE RETENUE	AIDE MONTANT
DEPARTEMENT DU MAINE ET LOIRE	<b>Entretien de la ripisylve, retrait des embâcles et arrachage de la jussie sur la Mayenne, la Sarthe et le Loir</b>	Restauration de zones humides	130 000 €	52 000 €
COMMUNAUTE DE COMMUNES	<b>Restauration de la Frayère de Grez Neuville</b>	Restauration de zones humides	27 358 €	16 415 €
DEPARTEMENT DU MAINE ET LOIRE	<b>Restauration de la boire des Coutances - commune de Morannes - rivière Sarthe</b>	Restauration de zones humides	21 600 €	12 960 €
DEPARTEMENT DU MAINE ET LOIRE	<b>animation des contrats territoriaux des Basses vallées Angevines et de l'Oudon - année 2015 (1.15 ETP)</b>	Animation	48 000 €	24 000 €
DEPARTEMENT DU MAINE ET LOIRE	<b>Animation 2016 : contrats territoriaux des basses vallées Angevines et de l'Oudon</b>	Animation	48 000 €	28 800 €
DEPARTEMENT DU MAINE ET LOIRE	<b>Actions de communication 2015 (plaquette, éditions, affichage, presse)</b>	Animation	5 000 €	2 500 €
DEPARTEMENT DU MAINE ET LOIRE	<b>suivi, indicateurs et études complémentaires</b>	Suivi, évaluation	9 000 €	4 500 €
DEPARTEMENT DU MAINE ET LOIRE	<b>Réalisation de topographie sur les boires du Plateau Fleuri et du Curé</b>	Suivi, évaluation	12 000 €	7 200 €
COMMUNAUTE DE COMMUNES DE	<b>Restauration de la Boire de Soudon - 1<sup>e</sup> tranche</b>	Restauration de zones humides	33 004 €	16 502 €
COMMUNAUTE DE COMMUNES	<b>Restauration de la boire de Soudon - 1<sup>e</sup> tranche</b>	Restauration de zones humides	24 115 €	12 058 €
COMMUNAUTE DE COMMUNES	<b>Restauration de la boire du pendu - restauration des boisements de rives et des ouvrages de connexions</b>	Restauration de zones humides	38 250 €	19 125 €
COMMUNAUTE DE COMMUNES	<b>Restauration de la Boire de Soudon sur le territoire de la communauté de communes (2<sup>e</sup> tranche)</b>	Restauration de zones humides	30 876 €	18 526 €
COMMUNAUTE DE COMMUNES DE	<b>Restauration de la Boire de Soudon sur le territoire de la communauté de communes (2<sup>e</sup> tranche)</b>	Restauration de zones humides	127 670 €	76 602 €
COMMUNAUTE DE COMMUNES DE	<b>Restauration des parcelles humides des îles du Moulin d'Ivray et de porte Bise</b>	Restauration de zones humides	14 700 €	8 820 €
COMMUNAUTE DE COMMUNES	<b>Restauration de la boire de la Juardeil</b>	Restauration de zones humides	34 291 €	17 146 €
COMMUNAUTE DE COMMUNES	<b>Première tranche de restauration de la boire d'Ignerelle</b>	Restauration de zones humides	18 439 €	9 220 €
COMMUNE DE JUVARDEIL	<b>Elaboration d'un plan de gestion dans le cadre du projet de reconversion d'une peupleraie en prairie humide</b>	Étude	1 358 €	951 €
COMMUNAUTE DE COMMUNES	<b>Relevés topographiques et réouverture du gabarit du lit de la boire d'Ignerelle</b>	Suivi, évaluation	5 768 €	2 884 €

MAITRE D'OEUVRE	DOSSIER	TYPE DE TRAVAUX	DEPENSE RETENUE	AIDE MONTANT
COMMUNAUTE DE COMMUNES	<b>Restauration de la boire d'Ignerelle - 3<sup>e</sup> tranche</b>	Restauration de zones humides	9 446 €	5 668 €
COMMUNAUTE DE COMMUNES	<b>Restauration des boisements de rive de la boire de Corzé</b>	Restauration de zones humides	72 000 €	43 200 €
LIGUE FRANCAISE	<b>Acquisition de 2 parcelles de prairies naturelles alluviales en basse vallée angevine</b>	Acquisition de zones humides	5 570 €	2 785 €
LIGUE FRANCAISE POUR LA	<b>Première tranche de restauration du marais de la Grange</b>	Restauration de zones humides	61 552 €	36 931 €
LIGUE FRANCAISE POUR LA	<b>animation du contrat territorial des basses vallées angevines - année 2015</b>	Animation	66 440 €	33 220 €
LIGUE FRANCAISE POUR LA	<b>Accompagnement du CTMA des Basses Vallées Angevines - année 2016</b>	Animation	64 210 €	38 526 €
FEDERATION DE PECHE	<b>Relevés topographiques préalables aux travaux de restauration de zones humides</b>	Suivi, évaluation	15 000 €	10 500 €
FEDERATION DE PECHE	<b>Restauration écologique de la zone humide de la Grande Métairie</b>	Restauration de zones humides	20 000 €	12 000 €
COMMUNAUTE DE COMMUNES	<b>Restauration de la végétation, des ouvrages de franchissement et retrait des atterrissements sur la boire de Durtal</b>	Restauration de zones humides	97 342 €	58 405 €
MAISON DE LA RIVIERE	<b>Animations pédagogiques et suivi de chantier - 2016</b>	Animation	7 365 €	4 419 €



### Le contexte de l'étude de cas

Le territoire concerné par l'étude de cas concerne le périmètre du CTMA du Bassin de la Gartempe dans lequel interviennent le Syndicat Intercommunal d'Aménagement de la Gartempe, la Communauté de communes du Montmorillonnais et la FDPPMA86.

Le CTMA concerne :

- le linéaire principal de la Gartempe dans le département de la Vienne (70 km),
- les affluents directs et indirects.

Les actions sur la Gartempe sont portées par le SIAG et celles concernant les affluents sont portées par la communauté de communes du montmorillonnais qui les délèguait au syndicat de pays (dissout à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2017, les actions seront désormais reprises directement par la communauté de communes).

Les interventions des maîtres d'ouvrage locaux sont anciennes dans le grand cycle de l'eau : le SIAG a été créé en 1982 en réaction à des crues importantes. Il a progressivement étendu ses interventions sur l'ensemble du linéaire de la Gartempe (à l'exception des affluents sur la communauté de communes montmorillonnais) et aux affluents de la Creuse dans le département de la Vienne.

Cette organisation ne devrait pas évoluer du fait des évolutions institutionnelles (GEMAPI) : les velléités de fusionner les deux maîtrises d'ouvrage dans une seule structure ont échoué :

- en lien avec l'opposition des techniciens en place,
- du fait de la volonté de la communauté de communes du montmorillonnais de maintenir la régie d'insertion en place qui intervient sur l'ensemble du territoire communautaire donc également sur le CTMA Vienne aval.

A noter cependant que les compétences des structures actuelles se limitent aux cours d'eau sans intervention sur l'ensemble du bassin versant.

### Le questionnement

L'étude de cas CTMA Gartempe a été retenue par le comité de pilotage pour illustrer et mieux comprendre des situations dans lesquelles les différents outils d'intervention de l'agence dans le grand cycle de l'eau sont utilisés par les acteurs locaux et où une dynamique de gestion intégrée des ressources en eau et des milieux aquatiques est présente mais où les outils d'intervention sur les zones humides ne sont pas mis en application.

Cette étude cas ne vise donc pas à répondre directement aux questions évaluatives mais à caractériser les éléments de contexte qui expliquent l'absence de recours aux interventions en faveur des zones humides par les acteurs locaux.

## La liste des personnes interrogées

Cas	Organisme	Nom_contact
Gartempe	AELB délégation Poitiers	Patrick GOUIFFES
	Syndicat Intercommunal d'Aménagement de la Gartempe	Mr Mickaël MARTIN Technicien
	Syndicat Mixte du Pays Montmorillonnais	Mr Arnaud CALENDRIER Technicien
	Fédération départementale de Pêche et de protection des milieux aquatiques de la Vienne	Edouard BRANGEON
	CREN PC, antenne Vienne	Julian BANCIFORTI
	DDT86	Frédéric MURZEAU
	ONEMA SD86	Sébastien BAILLARGEAT
	Chambre d'agriculture	Chantal DEHALLE-PETIT
	DREAL	Albert NOIREAU
	EPTB Vienne	Stéphane LORIOT

### Perception des acteurs sur les zones humides de l'étude de cas : enjeux, positionnement

Le territoire concerné se situe physiquement à la limite des formations géologiques sédimentaires (à l'aval) et du socle en amont. Il se situe également et en conséquence à la limite des systèmes agricoles de grande culture et d'élevage. Les systèmes d'élevage, ovins et bovins étaient en effet les systèmes agricoles majoritaires, ils ont tendance à régresser fortement et les systèmes de grande culture à s'étendre vers l'amont. Cette évolution est essentiellement liée à des contraintes de rentabilité.

Cette évolution met en péril l'organisation des paysages (destruction d'éléments bocagers, agrandissement des parcelles et drainage). Elle pourrait avoir également à relativement court terme des conséquences sur l'état écologique des cours d'eau (colmatage, pollutions diffuses, réduction des débits d'étiage...).

Les zones humides du territoire sont très liées au réseau hydrographique et à la topographie et très disséminées. Ces zones humides ont fait l'objet de différentes démarches de connaissance :

- inventaires liés aux zones Natura 2000. Ces démarches ont été engagées il y a environ une quinzaine d'années et ont soulevé des réactions très hostiles de la profession agricole. Ces tensions ont durablement marqué les esprits sur le territoire. Ces inventaires étaient cependant uniquement axés sur des critères floristiques sans intégrer de critères pédologiques,
- prélocalisation engagée par la DREAL (2015 ?). Les résultats de cette prélocalisation ont été dénoncés par la profession agricole en contestant la méthode utilisée,
- prélocalisation en cours menées par l'EPTB Vienne.

Dans ce contexte très rural, les zones humides sont vécues comme une contrainte vis-à-vis du développement (drainage pour développer les systèmes de grandes cultures, projets d'extension urbaine portés par certains élus...). Dans cette situation, les démarches d'inventaires peinent à se mettre en place pour éviter de formaliser ces contraintes.

L'instruction réglementaire des dossiers de drainage repose sur une expertise préalable de la DDT et de la chambre d'agriculture (qui possède la connaissance et l'expertise pédologique et a réalisé une carte pédologique à l'échelle du département entier). Ces données pédologiques ne sont pas transmises aux autres acteurs (collectivités, associations...). Il s'agit donc, en amont des projets, d'écarter des projets de drainage les zones « manifestement » humides (au sens floristique) dans une vision « pragmatique » de l'application de la réglementation.

Les techniciens locaux (SIAG, communauté de communes Montmorillonnais) sont donc confrontés :

- à des évolutions qu'ils perçoivent comme néfastes à la qualité environnementale du territoire,
- à une vision locale des zones humides vécues comme un obstacle au développement,
- à des postures très opposées des différents services de l'État (posture « pragmatique » voire laxiste de la DDT, à l'inverse très rigide de l'ONEMA).

### Conception et élaboration des interventions

Le contrat actuel fait suite à plusieurs contrats antérieurs qui ne portent que sur l'aménagement des cours d'eau. Ces contrats ont gardé globalement les mêmes priorités :

- gestion des berges, de la ripisylve, des embâcles,

- amélioration de la continuité écologique (aménagement, suppression d'ouvrages),
- lutte contre les espèces invasives.

Les zones humides apparaissent dans les enjeux et objectifs (« connaître et préserver les zones humides ») mais cet objectif ne se traduit que par une étude, faiblement dotée (18 000 €). Cette étude s'inscrit dans la logique de la prélocalisation engagée par l'EPTB Vienne et vise à préciser les connaissances sur les zones prioritaires (délimitations, fonctionnalités).

Les priorités du contrat ont été définies à partir d'une lecture des enjeux DCE mais uniquement sur les cours d'eau (restauration des habitats, continuité...) sans intégrer les enjeux du bassin et notamment les menaces liées aux changements de systèmes agricoles. Cette priorisation résulte logiquement de la nature des maîtres d'ouvrage (le SIAG est un syndicat de rivière, pas de bassin), de la culture technique des intervenants et des priorités affichées par les partenaires, notamment sur la continuité.

Un travail global sur le bassin (et en particulier sur les zones humides) n'est pas envisageable actuellement car :

- ce n'est pas dans la compétence des maîtres d'ouvrage (et la GEMAPI ne changera pas beaucoup cette vision),
- cela ne correspond pas aux compétences techniques des intervenants (hydrobiologistes, hydromorphologues, techniciens de rivière...),
- cela serait vécu comme allant à l'encontre des opportunités de développement agricole,
- cela ne correspond pas aux priorités affichées par les partenaires très axés notamment sur les enjeux de continuité.

## Jeu d'acteurs

Le jeu d'acteurs peut être structuré de la façon suivante :

- les maîtres d'ouvrage locaux (SIAG, SMPM, communauté de communes Montmorillonnais) :
  - des élus très réticents à la prise en compte des zones humides, vécue comme une entrave au développement sur un territoire très rural, moins dynamique que le reste du département. L'avis défavorable prononcé par la communauté de communes du montmorillonnais en avril 2015 vis-à-vis du projet de SRCE illustre cette position. Certains élus sont cependant sensibles aux conséquences des évolutions des systèmes agricoles notamment sur le paysage.
  - des techniciens concentrés sur leurs priorités (hydromorphologie, continuité, cours d'eau), conscients des conséquences des évolutions mais confrontés à la réticence des élus et à des positionnements différents des services de l'État (cf. infra).
- les services de l'État aux postures divergentes :
  - la DDT privilégie une posture pragmatique sur les projets de drainage en concertation avec la profession agricole. Le travail sur la déclinaison du PDM dans le PAOT est peu avancé dans le département,
  - l'ONEMA a un positionnement très rigide, en contradiction avec celle de la DDT, sur les projets d'aménagement agricole (drainage notamment)
  - la DREAL, peu présente localement, dont les priorités sont axées sur les zones Natura 2000 (travail en concertation avec le CREN).
- l'EPTB privilégie un positionnement d'animation et d'appui aux collectivités locales, basé sur l'identification de zones humides prioritaires dans une logique de mise en place de ZHIEP et ZSGE (stratégie adoptée dans le Sage Vienne). L'EPTB mène également une démarche préalable à la mise en place d'un Sage (échelle à définir). Cette démarche s'est concrétisée

par un séminaire (États généraux du bassin de la Creuse) et la mise en place d'un comité local de l'eau, préfiguration d'une CLE à venir.

- l'agence de l'eau a un positionnement d'accompagnement des maîtres d'ouvrages. L'agence a notamment œuvré pour aboutir à un contrat unique sur le bassin de la Gartempe en Vienne pour mettre en cohérence les actions portées par les 2 maîtres d'ouvrage. Au-delà de cette recherche de cohérence (mais limitée aux cours d'eau), il n'y pas eu d'intervention pour :
  - prendre en compte des enjeux liés au bassin versant dans le CTMA (zones humides, érosion, pollutions diffuses...),
  - amener à restructurer les maîtrises d'ouvrage dans une logique de gestion de l'ensemble des thématiques du grand cycle de l'eau à l'échelle du bassin versant.
- les structures associatives (CPA Lathus, CPIE val de Gartempe, LPO...) ont une activité de gestion ou de découverte, ces actions portent essentiellement sur les sites patrimoniaux.

L'absence de prise en compte de l'enjeu que représentent les zones humides sur le territoire s'explique également par l'absence de projet stratégique de territoire : pas de Sage sur les bassins Creuse/Gartempe, SCOT sud-Vienne en phase d'élaboration).

## **Principaux facteurs expliquant l'absence d'intervention de l'agence en faveur des zones humides sur le territoire**

En synthèse, l'absence de politiques publiques dédiées aux zones humides (en dehors de sites à forte valeur patrimoniale relativement préservés) résulte des facteurs suivants :

- les zones humides sont vécues localement comme une contrainte au développement économique et notamment à la mutation des systèmes agricoles, dans un contexte économique peu dynamique (risque de dévitalisation),
- les partenaires externes, réglementaires ou financiers, présentent des postures peu cohérentes ou compartimentées,
- l'agence a poussé pour mettre en cohérence les politiques publiques dans le grand cycle de l'eau (un seul CTMA) mais sans pouvoir engager de politiques en dehors des cours d'eau,
- Pour l'instant, aucune démarche de projet de territoire ne permet réellement de structurer une réflexion globale sur le développement local (projet de Sage, SCOT en élaboration).

## Synthèse des enseignements au regard du questionnaire évaluatif

<p>Q1-Dans quelle mesure les outils de l'agence de l'eau sont-ils les garants de sa politique d'intervention ?</p>	<p><b>Pertinence :</b></p> <p>Aucun élément ne permet de remettre en cause les outils d'intervention de l'agence sur les zones humides (ZH).</p>
	<p><b>Cohérence :</b></p> <p>Les facteurs d'incohérence externe expliquent l'absence d'actions sur les ZH dans le cadre du CTMA : incohérences au niveau de l'application de la réglementation, ZH vécues comme des freins au développement dans un secteur en déclin économique</p> <p>La priorité affichée de l'agence sur les enjeux continuité/hydromorphologie ne participe pas à l'application des outils ZH (mais ce n'est pas le facteur principal).</p> <p>Les seules actions sur les ZH sont menées sur les zones Natura 2 000 sans sollicitation de l'agence</p>
	<p><b>Efficacité</b></p> <p>Aucun élément de réponse sur cette étude de cas</p>
<p>Q2 Dans quelle mesure l'Agence de l'eau contribue-t-elle à une territorialisation de l'action publique en faveur des zones humides ?</p>	<p><b>Pertinence</b></p> <p>La notion de territorialisation est partagée dans le cadre du CTMA mais sans volet ZH. Peu ou pas d'autres outils de projet de territoire (SCoT, Sage)</p>
	<p><b>Cohérence</b></p> <p>Aucun élément de réponse.</p> <p>Les dégradations liées à l'évolution des systèmes agricoles sont perçues par les techniciens (y compris sur l'état des ME)</p>
	<p><b>Efficacité</b></p> <p>Les processus d'inventaires ZH sont bloqués (vécus comme un frein au développement).</p> <p>Aucun outil n'apparaît efficace pour lutter contre les dégradations liées à l'évolution des systèmes agricoles</p>

<p>Q3- Dans quelle mesure l'Agence de l'eau contribue-t-elle à la pérennité des bénéfices de l'action publique et privée en faveur des zones humides ?</p>	<p>Aucun élément de réponse du fait de l'absence d'interventions de l'agence sur les ZH sur ce territoire</p>
<p>Q4- Dans quelle mesure les différentes formes de mobilisation des connaissances participent-elles à la construction d'une action publique efficace en faveur des zones humides ?</p>	<p><b>Pertinence</b></p> <p>Les démarches de prélocalisation ont cristallisé les conflits sur le territoire et bloquent toute démarche d'inventaire (un volet d'inventaire est cependant prévu dans le prochain CTMA mais sur une zone très limitée)</p> <hr/> <p><b>Efficacité</b></p> <p>Les tentatives de prise en compte des ZH ont plutôt généré des conflits</p>

## Annexe

### Liste des actions financées

Descriptif du dossier	Libellé état du dossier	Maître d'ouvrage	Dépense retenue	Montant aide
Étude pour rétablir la continuité écologique. CTMA Bassin de la Gartempe et ses Affluents. Année 2014.	En cours	COMMUNAUTE DE COMMUNES DU MONTMORILLONNAIS	7 800,00	5 460,00
Travaux de restauration CTMA Bassin de la Gartempe Dpt 86. Année 2014.	Soldé	SIA DE LA GARTEMPE	60 000,00	30 000,00
Travaux de restauration CTMA Gartempe et Affluents. Année 2015.	En cours	SIA DE LA GARTEMPE	60 000,00	30 000,00
Travaux de restauration CTMA Gartempe et Affluents. Année 2015.	En cours	SIA DE LA GARTEMPE	162 000,00	81 000,00
Travaux restauration CTMA Bassin de la Gartempe Dpt 86. Année 2016.	En cours	SIA DE LA GARTEMPE	60 000,00	36 000,00
Travaux de restauration (Tx en régie) CTMA Bassin de la Gartempe. Année 2016.	En cours	COMMUNAUTE DE COMMUNES DU MONTMORILLONNAIS	193 078,55	49 292,95
Travaux de restauration (Ruisseau du Gouery). CTMA Bassin de la Gartempe. Année 2016.	Validé	COMMUNAUTE DE COMMUNES DU MONTMORILLONNAIS	12 650,00	7 590,00
Travaux entretien (arrachage Jussie) CTMA Bassin de la Gartempe et Affluents Année 2014.	Soldé	SIA DE LA GARTEMPE	30 000,00	10 500,00
Travaux d'entretien (arrachage Jussie) CTMA. Bassin de la Gartempe et Affluents. Année 2015	Soldé	SIA DE LA GARTEMPE	36 000,00	12 600,00
Travaux d'entretien (arrachage Jussie) CTMA Bassin de la Gartempe et Affluents. Année 2016.	En cours	SIA DE LA GARTEMPE	36 000,00	14 400,00
Étude projet définitif ouvrage de l'Épine. Dpt 86 CTMA Gartempe et Affluents.	En cours d'instruction	SIA DE LA GARTEMPE	25 467,00	12 733,50
Étude préalable à l'aménagement d'ouvrages. CTMA Bassin de la Gartempe 86. Année 2016.	En cours	COMMUNAUTE DE COMMUNES DU MONTMORILLONNAIS	9 000,00	7 200,00
Poste technicien rivière CTMA Bassin de la Gartempe et ses Affluents. Année 2014.	Soldé	SIA DE LA GARTEMPE	50 000,00	25 000,00
Poste technicien rivière CTMA Bassin de la Gartempe et ses Affluents. Année 2013.	Soldé	COMMUNAUTE DE COMMUNES DU MONTMORILLONNAIS	44 500,00	13 025,15



Poste technicien rivière CTMA Bassin de la Gartempe (86). Année 2015.	Soldé	COMMUNAUTE DE COMMUNES DU MONTMORILLONNAIS	45 500,00	13 035,75
Poste technicien rivière CTMA Gartempe (86). Année 2015.	Soldé	SIA DE LA GARTEMPE	56 000,00	28 000,00
Poste technicien rivière. CT Bassin de la Gartempe (86). Année 2016.	En cours	SIA DE LA GARTEMPE	57 000,00	34 200,00
Poste technicien rivière CT Bassin de la Gartempe (86). Année 2016.	En cours	COMMUNAUTE DE COMMUNES DU MONTMORILLONNAIS	47 000,00	28 200,00
Total			991 995,55	438 237,35

## Présentation de l'étude de cas et du questionnement

La recréation de la zone humide du Lac d'Aydat résulte d'un processus de plus de vingt ans qui a conduit, *via* un contrat de rivière suivi d'un contrat territorial, à structurer des actions de reconquête de la qualité des eaux de la Veyre, qui alimentent le lac et en ressortent. La force d'impulsion créée par ces deux contrats résulte du produit entre la dynamique générée par différents acteurs<sup>31</sup> et un patrimoine naturel avec un fort potentiel touristique et économique. En ce sens, la recréation de la zone humide du Lac d'Aydat est **un cas d'étude assez unique et spécifique, une véritable « vitrine » d'une contractualisation réussie à de nombreux égards.**

**Elle a permis de faire exister physiquement et dans les consciences, de rouvrir et de rendre visible et « exceptionnelle », une zone humide « banale », recouverte par différents aménagements (terrain de football, parking, espace vert, aire de jeu pour enfants) et laissée à l'abandon depuis de nombreuses années.**

### Le contexte de l'étude de cas

#### La Veyre et le Lac d'Aydat

La Veyre est un affluent de l'Allier dont le réseau hydrographique principal s'étend sur environ 35 kilomètres linéaires, au sud de Clermont-Ferrand. Son bassin versant compte deux lacs formés du fait du verrouillage de la Veyre par une coulée de lave, la Cheire d'Aydat : les lacs de la Cassière et d'Aydat, ce dernier étant le plus grand lac naturel d'Auvergne.

La principale activité économique du bassin versant de la Veyre est **l'agriculture**, avec des productions relativement diversifiées : laitières et fromagères (AOP Saint-Nectaire), céréalières, bovines, ovines, forestières, arboricoles, viticoles.

Le **tourisme** permet également de dynamiser le territoire et le Lac d'Aydat en est un étendard particulièrement fréquenté : celui que l'on appelle la « piscine des Clermontois » génère en période estivale une forte affluence de touristes locaux ou nationaux, voire internationaux, venant pratiquer différentes activités : baignade, pédalo, aviron, voile, randonnée (passage du GR 30 permettant la traversée de la Chaîne des Puys), pêche... Il est bordé d'infrastructures qui se sont développées au fil des années : base nautique, hôtel, restaurants, bars, camping, aire de camping-cars... La ville d'Aydat, enfin, possède une église du XIII<sup>e</sup> siècle classée aux Monuments Historiques. **Les enjeux économiques liés à l'activité touristiques sont particulièrement importants et constituent un axe du développement du territoire** porté notamment par la Communauté de Communes des Cheires (aujourd'hui Mont d'Arverne Communauté), qui a été à l'initiative de l'ouverture du centre nautique du Lac.

#### L'émergence des problèmes environnementaux

Symbole touristique de la Région, le Lac n'en est pas moins l'objet de nombreuses mesures et études scientifiques. Et tous les acteurs, savants ou profanes, ont pu constater à leur échelle l'accélération de son eutrophisation naturelle, due à des apports en azote et phosphore trop importants au fil des années, *via* les **effluents domestiques et agricoles** charriés par la Veyre. Les aménagements réalisés dans les années 1960-1970 sur le lac et la rivière en amont (suppression des zones humides,

---

<sup>31</sup> Le principal étant le SIAVV (Syndicat Intercommunal d'Assainissement de la Vallée de la Veyre devenu par la suite SIVV (Syndicat Intercommunal de la Vallée de la Veyre) puis SMVV (Syndicat Mixte de la Vallée de la Veyre), enfin SMVVA (Syndicat Mixte de la Vallée de la Veyre et de l'Auzon).

recalibrage des cours d'eau, suppression de la ripisylve et des zones tampons le long des berges...) ont également contribué à l'accroissement de l'eutrophisation.

Ce phénomène est particulièrement visible lors **d'épisodes d'apparition de cyanobactéries (« blooms » ou « efflorescences algales »)**, préjudiciables à la qualité des eaux, à la faune aquatique et, *in fine*, au tourisme. Ces problèmes d'eutrophisation ont notamment été abordés lors d'une étude réalisée en 1994 à la demande du Syndicat Intercommunal de la Vallée de la Veyre et dans le cadre de thèses menées au sein du laboratoire d'hydrobiologie de Clermont-Ferrand et de Paris 7.

Par ailleurs, une **mobilisation citoyenne** s'est organisée autour de ces questions environnementales. En effet, en 1996, l'association Aquaveyre, s'est créée pour alerter sur l'eutrophisation du lac, et a constitué un véritable aiguillon sur le sujet, en lui donnant une médiatisation et une audience plus larges.

Par-delà l'accélération de l'eutrophisation du Lac, d'autres problématiques environnementales ont été identifiées à travers le bassin de la Veyre : dégradation de la qualité des eaux, augmentation de l'impact des crues sur les communes en aval du BV et, d'une manière générale, absence ou mauvais entretien des rivières et des milieux aquatiques.

### **La volonté politique d'un syndicat qui a élargi ses compétences de l'assainissement aux milieux aquatiques**

Dans ce contexte d'émergence des problèmes environnementaux touchant la Veyre et le Lac d'Aydat, l'actuel SMVVA a témoigné d'une véritable volonté politique d'agir sur l'eau et de structurer des actions en conséquence, dans différents domaines : reconquête de la qualité de l'eau, préservation des milieux, maintien et développement des activités touristiques et du potentiel économique lié à l'eau. Ce dernier point a joué un rôle déterminant dans la restauration de la zone humide du Lac d'Aydat. En effet, la perspective d'arrêtés municipaux d'interdiction de la baignade en pleine période estivale, en cas de trop forte dégradation de la qualité des eaux du Lac, a tout simplement été inenvisageable pour la réputation du Lac et pour l'équilibre de l'activité touristique afférente.

Le développement du SIAVV né en 1972 avec la seule compétence d'assainissement intercommunal, a accompagné et stimulé cette montée en puissance des enjeux liés à l'eau sur le territoire du BV. Ses activités se sont peu à peu diversifiées, avec la prise de compétence « gestion des milieux aquatiques » entre 1997 et 2000. En 2005, le SIAVV est devenu SMVVA, avec deux compétences à la carte.

En parallèle, la Communauté de Communes des Cheires a pris la compétence GMA, ce qui a réellement marqué le coup d'envoi de la reconquête de la zone humide du Lac d'Aydat. La signature du Contrat de Rivière « Vallée de la Veyre Lac d'Aydat », porté par le SMVVA avec le financement de la Communauté de Communes des Cheires, très impliquée dans le développement touristique du territoire, a permis de donner un cadre et une ambition à cette reconquête.

Depuis 2008, le Syndicat est présidé par Monsieur Gilles Pétel, lui-même professeur de biologie végétale à l'Université Blaise-Pascal de Clermont-Ferrand, portant une certaine sensibilité aux questions liées à l'écologie des zones humides.

### **La succession d'un Contrat de Rivière et d'un Contrat Territorial**

Le Syndicat avec l'aide de ses partenaires techniques et financiers (AELB, Communautés de Communes, Département, Région, PNR des Volcans d'Auvergne, DIREN, associations locales pour ne mentionner que les principaux) a successivement porté un Contrat de Rivière de 2005 à 2010, puis un Contrat Territorial de 2012 à 2016 qui a fait l'objet d'un avenant d'un an. Dans chacun de ces contrats, la restauration du Lac d'Aydat ne représentait qu'une action dans un volet « restauration des milieux aquatiques », à laquelle s'ajoutaient d'autres dispositions moins spécifiques, en communication et sensibilisation par exemple. **Le Contrat de Rivière a permis réellement de recréer la zone humide, quand le Contrat Territorial est plutôt dédié à son suivi et son entretien.**

- **Le Contrat de Rivière « Vallée de Veyre - Lac d'Aydat »**

Les prémisses du Contrat de Rivière remontent à 1998, quand le SIVV, avec l'appui de la DIREN, a déposé un dossier de candidature qui a reçu un accord favorable du Comité National d'Agrément des contrats de rivière ou de baies. Un animateur est recruté par le SIVV en octobre 1999, après désignation du Comité de Rivière par le Préfet du Puy-de-Dôme. Entre 1999 et 2002 se réunissent les groupes de travail du comité de rivière (maîtrise des pollutions agricoles, maîtrise des pollutions domestiques ; hydraulique, hydrobiologie) ainsi que son bureau, et des études sont conduites. Le programme d'action est ensuite élaboré avec les partenaires et techniques et financiers, pour aboutir à un dossier définitif agréé par le Comité de Bassin Loire-Bretagne. La convention du Contrat de Rivière est signée en mai 2005. Le Contrat comprend trois volets :

- **Volet A, assainissement** : les actions programmées concernent la maîtrise des effluents domestiques, la maîtrise des pollutions agricoles et la maîtrise de la gestion des déchets.
- **Volet B, restauration des milieux** : les actions programmées concernent la restauration et la mise en valeur des milieux (restauration et entretien des cours d'eau, Lac d'Aydat et mise en valeur des milieux) et la lutte contre les crues.
- **Volet C, gestion, suivi et animation du contrat** : animation et suivi du contrat, information et sensibilisation, outils de communication et suivi de l'impact des actions.

**L'action B-I.2.2 prévoit la création d'une zone humide en queue de lac.** Elle doit permettre de limiter l'accélération de l'eutrophisation du lac en limitant les apports en phosphore en amont du lac. En 2001-2003, l'existence d'une ancienne zone humide a été mise en évidence. Elle avait été comblée dans les années 70, considérée comme inutile et insalubre et recouverte par un terrain de football d'entraînement, un parking avec un point propre (déchets) et une aire de jeux pour enfants. En 2005 la réhabilitation de cette zone a été inscrite dans le Contrat de Rivière. A l'amont de la zone humide comblée, se trouvaient également deux bassins de pisciculture privée depuis leur création en 1936.

Après des débats sur sa conception et ses fonctionnalités (« roselière » vs. « zone humide », cf. *infra*), la zone recrée comprend finalement **deux bassins de sédimentation** au fond desquels les particules chargées de phosphore arrivant de la Veyre se déposent. Puis l'eau méandre pour s'oxygéner et circule enfin dans ce qui constitue à proprement parler la zone humide où a étéensemencée en partie une **végétation adaptée qui doit également « filtrer » le phosphore**. La zone humide a fini par se végétaliser seule. Des **aménagements en bois** (pontons et observatoires ornithologiques) permettent aux promeneurs de déambuler dans la zone humide et d'observer sa flore et sa faune.

Les négociations amiables avec les propriétaires des anciens bassins de pisciculture ayant échouées, une procédure réglementaire pour leur achat *via* une **Déclaration d'Utilité Publique (DUP)** a été déclenchée et validée par la Préfecture, ce qui a retardé le début des travaux qui n'ont pu être réalisés que dans les deux dernières années du contrat (2011-2012).

Signe de **l'intrication étroite entre création d'un biotope et enjeux touristiques et économiques**, l'action suivant la création de la Zone Humide dans le volet B du Contrat de Rivière a contribué au développement de la base nautique d'Aydat et des activités de découverte, et à l'aménagement du circuit pédestre dénommé « autour du Lac ».

- **Le Contrat Territorial de la Veyre**

Faisant suite au Contrat de Rivière, le Contrat Territorial de la vallée de la Veyre a été signé le 12 septembre 2012 pour une durée de 5 ans<sup>32</sup>. Il a pour ambition de réaliser des actions programmées et concertées autour de 3 enjeux principaux, mis en exergue dans le bilan du Contrat de Rivière :

- la gestion qualitative de l'eau ;
- la préservation des écosystèmes aquatiques et la gestion hydraulique ;
- la sensibilisation du grand public sur la protection de la ressource en eau par des bonnes pratiques quotidiennes.

Ce contrat de gestion s'inscrit dans le cadre de la mise en œuvre du Sage Allier aval et du Contrat de Plan Etat Région Auvergne 2007-2013. Il comprend trois volets :

- **Volet A : maîtrise des pollutions domestiques et non domestiques.** Ce volet se décline en deux axes d'interventions. A1, la gestion des effluents domestiques et A2, la diminution de la pression polluante par les pesticides et les effluents agricoles
- **Volet B : restauration et valorisation des milieux aquatiques.** Ce volet se décline en deux axes d'interventions. B1, la restauration et la valorisation des milieux et B2, la restauration de la continuité écologique.
- **Volet C : sensibilisation, communication et animation.** Ce volet s'articule autour de deux actions. C1, la sensibilisation, la communication et l'animation et C2, les suivis et évaluations du Contrat Territorial.

**L'action B1.5 prévoit l'entretien de la zone humide recréée par le Contrat de Rivière.** Si l'objectif de ralentir l'eutrophisation est toujours présent, cette action doit également permettre d'assurer l'efficacité et la pérennité de l'aménagement, mais également d'assurer le développement d'une zone de biodiversité. Il est à noter que ce dernier point était beaucoup moins explicitement énoncé dans le Contrat de Rivière...

**A ce jour, la zone humide en elle-même (végétation, chenaux, mares, frayères...) n'avait fait l'objet que de très peu d'intervention depuis sa création.** Des suivis « qualité de l'eau » et « biodiversité » (faunistiques et floristiques) sont réalisés pour appréhender l'efficacité du milieu recréé sur la qualité de l'eau et identifier les besoins futurs de gestion.

**Les sédiments chargés de phosphore collectés dans les bassins de sédimentation ont été curés pour la première fois en automne 2015 et valorisés à travers un plan d'épandage** sur des parcelles de six agriculteurs volontaires en novembre 2015. Une étude avait conclu à leur innocuité et leur intérêt agronomique. Même si certaines difficultés techniques ont été rencontrées (curage depuis les berges en raison du manque de portance des bassins : une partie des sédiments n'a pu être curée), 747 tonnes de matière sèches ont ainsi pu être valorisées représentant environ 2000 m<sup>3</sup> de matériaux comportant une charge de 1,5 tonne de phosphore.

---

<sup>32</sup> Les 7 signataires du contrat sont le SMVVA, porteur du projet, la commune d'Ollioix, la commune de Saulzet-le-Froid, l'association Auvergne Biologique, l'AELB, la Région Auvergne, le Département du Puy-de-Dôme.

## **Le questionnement**

La recréation de la zone humide et sa forte mise en visibilité, à la fois par la situation privilégiée du Lac d'Aydat qui attire beaucoup de visiteurs mais également par le travail d'animation, de sensibilisation et de communication réalisé par le SMVVA et les associations locales, en ont fait véritablement une « vitrine ».

Vitrine d'un milieu naturel « banal », oublié, recouvert, mal perçu dans l'imaginaire collectif, rendu « exceptionnel », maîtrisé, apprécié, valorisant un espace aimé par le grand public, par la volonté politique du SMVVA et les programmes d'actions des deux contractualisations successives. Cette réalisation emblématique et médiatisée, portée par des enjeux touristiques et économiques vitaux pour le développement du territoire, devient un cas archétypal, qui interroge sur sa reproductibilité.

## La liste des personnes interrogées

M. Gilles Achard	CD63 (dans le cadre d'un entretien sur le CT des Hautes-Chaumes du Forez) – <i>Par téléphone</i>
M. Christian Amblard	Laboratoire de Biologie des Protistes - Campus des Cézeaux – <i>Par téléphone</i>
M. Alain Bonnet	ONEMA – <i>Par téléphone</i>
Mme Fany Chaillou	Agence de l'Eau Loire-Bretagne - Délégation Allier/Loire Amont – <i>Par téléphone</i>
M. Dirk Esser	Bureau d'études SINBIO Rhône Alpes (maître d'œuvre du SMVVA) – <i>Par téléphone</i>
Mme Sophie-Caroline Fargues	DGS CC Les Cheires – <i>De visu</i>
Mme Nadège Guimard	PNRVA, Chargée de mission – <i>Par téléphone</i>
M. Aurélien Mathevon	Technicien rivières, SMVVA – <i>De visu</i>
Mme Marine Montmagnon	CD63 - Chargée de mission suivant l'actuel Contrat territorial Veyre – <i>Par téléphone</i>
Mme Audrey Nadalle	DDT 63 – <i>De visu</i>
M. Gilles Petel	Président du SMVVA – <i>De visu</i>
M. David Ribérol	Président, Association de pêche du Lac d'Aydat – <i>De visu</i>
Mme Elisabeth Saillard	Animatrice du CT, SMVVA – <i>De visu</i>
Mme Maryline Venisse	Présidente de l'association Aquaveyre – <i>De visu</i>

Par ailleurs, la recréation de la zone humide du Lac d'Aydat a été (brièvement) évoquée lors de la réunion territoriale de la Délégation Allier-Loire-Amont du 8 décembre 2016.

### Documents consultés

- SMVVA - Contrat de rivière « Vallée de la Veyre Lac d'Aydat »
- Géonat Environnement - Étude bilan, évaluation et prospective du contrat de rivière « vallée de la Veyre et lac d'Aydat », Octobre 2011
- SMVVA - Contrat territorial de la vallée de la Veyre 2012-2016 et annexes
- SMVVA - Aménagement d'une zone humide à l'amont du Lac d'Aydat, à l'arrivée de son ruisseau tributaire principal (la Veyre) - PROJET - Mission de maîtrise d'œuvre SINBIO /+2 paysage
- SMVVA - Contrat territorial de la vallée de la Veyre Bilan à mi-parcours 2012/2015 et annexes
- SMVVA – Compte-rendu du suivi biodiversité du complexe zone humide du lac d'Aydat avril 2014 – avril 2015 (première année de suivi) contrat territorial « vallée de la Veyre » Mercredi 20 Mai 2015
- Alliance Environnement Exploitation - Gestion des sédiments des lagunes de sédimentation de la Zone Humide du Lac d'Aydat (63) : curage et épandage – 27 novembre 2015

### De la roselière à la zone humide recréée : un compromis entre fonctionnalités, biodiversité et paysage

Le premier constat important que nous pouvons formuler concerne le milieu recréé en lui-même et **la manière dont la délibération collective imposée par les outils de contractualisation ont permis de l'imaginer et de le faire évoluer par rapport aux projets initiaux**. Ces prolégomènes au Contrat de Rivière, entre 1999 et 2005, ont fait émerger un enjeu de naturalité qui a dépassé l'idée initiale d'une zone uniquement épuratrice : à une approche purement fonctionnelle avec une forme relativement artificielle se sont ajoutés des approches biodiversité et paysagères avec une forme qui soit la plus naturelle possible, afin d'intégrer la récréation dans les enjeux touristiques et économiques du territoire.

Suite à un premier diagnostic établi en 1999 qui a révélé la présence d'une zone humide ancienne, l'idée a germé de créer une **roselière** qui, pour caricaturer, aurait agi comme une sorte de **station d'épuration semi-naturelle** afin d'abattre un maximum de phosphore en amont du lac. En somme, une « lagune d'épuration » technique, avec un intérêt assez limité en termes de biodiversité et d'harmonie paysagère.

Il est difficile d'établir une chronologie très fine des débats qui ont eu lieu dans les groupes de travail de préparation du Contrat de Rivière, mais ceux-ci ont progressivement **transformé le projet technique initial vers une récréation de milieu naturel plus originale et audacieuse alliant les deux objectifs « qualité de l'eau » et « biodiversité »**. Le rôle de l'agence de l'eau a été important, dans la mesure où elle ne souhaitait pas financer un projet de roselière uniquement qui n'aurait qu'une vocation fonctionnelle, sans intégrer l'enjeu biodiversité qui fait aussi partie des objectifs DCE. Le Syndicat a également « accroché » à cette ambition, d'autant plus qu'elle permettait d'ajouter à la dimension patrimoniale du lac alors même que le développement économique du territoire était axé sur la valorisation du potentiel touristique. Le PNR des Volcans d'Auvergne, qui était partenaire technique du projet semble aussi avoir appuyé cette vision d'un aménagement qui redonne au site sa valeur et ses fonctionnalités d'origine.

L'idée audacieuse de récréation d'une zone humide qui serait un compromis entre les fonctionnalités épuratrices et de gestion des crues, des enjeux de biodiversité et des fonctions paysagères et de valorisation touristique s'est progressivement imposée, **contre une certaine frilosité chez certains acteurs** (à l'AE en interne ou chez les partenaires financiers, voire chez les riverains qui voyaient d'un mauvais œil une zone humide perçue comme un milieu malsain, envahi de moustiques) face au caractère novateur d'un projet de récréation d'un milieu naturel. Le rôle moteur du Syndicat a sur ce point permis de dépasser, dans les cadres proposés pour élaborer le contrat, les craintes pour arriver à abandonner totalement le terme de « roselière » au moment de la signature du Contrat de Rivière en 2005.

**D'un « aménagement » technique, le projet s'est mué en un système écologique mixte à vocation d'épuration, d'accueil de biodiversité et de valorisation du paysage et du patrimoine touristique que représente le Lac d'Aydat**. L'outil Contrat a ainsi permis de faire émerger un projet extrêmement original, exprimant parfaitement (et consensuellement) les enjeux du territoire sur lequel il s'est développé. Notamment un enjeu économique lié à la valorisation d'un lac emblématique et fréquenté. Le risque potentiel d'interdiction de baignade lié à l'eutrophisation a dans ce contexte joué comme un aiguillon déterminant. La dynamique de pilotage et d'animation du Syndicat, ainsi que son ouverture d'esprit à des solutions novatrices s'intégrant dans ces enjeux économiques ont aussi joué un rôle fondamental dans le cadre imposé par la préparation du Contrat.



## Une dynamique forte créée sur le territoire autour du Syndicat, formalisée et structurée par la contractualisation avec l'agence

En remontant d'un niveau de généralité par rapport à ce premier constat, nous pouvons en formuler un second qui concerne **la capacité de l'outil contrat – louée par tous les acteurs rencontrés – à créer de la concertation et à fédérer tous les acteurs autour d'un projet afin de le faire aboutir et de le pérenniser**. Cette *méthode* imposée par la contractualisation donne un cadre extrêmement souple permettant d'ancrer et de conformer les projets à une réalité territoriale spécifique. En donnant un *cadre* et des *objectifs* assez généraux (et déjà négociés et connus au niveau du Sdage et des Sage), elle permet **de dépasser une vision exclusive « eau » et de la replacer dans son interaction avec les activités humaines** qui en dépendent (agricoles et touristiques en l'espèce).

Cette **souplesse de l'outil** a permis, comme nous l'avons énoncé ci-dessus, d'imaginer une solution originale et multi-dimensionnelle avec la recréation d'une zone humide en queue du Lac d'Aydat, et de pérenniser l'aménagement malgré un « creux » entre les deux contrats. La continuité a pu être assurée entre le Contrat de Rivière et le Contrat Territorial avec l'étude-bilan, et aujourd'hui qu'arrive à échéance le Contrat Territorial avec un avenant d'un an.

La contractualisation a permis également **de structurer et stimuler une synergie partenariale**, fortement dynamisée par l'animation du Syndicat. Mais en plus d'un appui financier indispensable, elle a permis de fédérer des intérêts et des expertises diverses : DDT, PNRVA, Fédération de Pêche, associations environnementales (pêche, Aquaveyre, LPO...), Région, Département...

L'animation territoriale et la présence du Syndicat, au plus près des habitants, a permis de **faciliter les réalisations, en déminant les conflits potentiels** (en évitant les injonctions dans le cadre des DIG avec les agriculteurs, les propriétaires...) et **rassurant sur les craintes** quelque peu irrationnelles des habitants liées aux zones humides (salubrité, moustiques...).

Cette importance déterminante de l'animation qui repose sur la motivation et les qualités de quelques personnes est une grande force, mais peut représenter une fragilité pour un contrat qui dépend alors fortement de la présence de ces individualités, qu'il faut pouvoir pérenniser.

## Une efficacité attestée par des savoirs « profanes », mais qui reste à prouver scientifiquement

Le troisième constat nous permet de tracer un lien avec le premier et le « compromis » entre fonctionnalités épuratives et enjeux biodiversité, paysagers et touristiques. En effet, aborder la question de l'efficacité de la zone humide en termes d'abattement du phosphore et donc, de ralentissement de l'eutrophisation du Lac d'Aydat, amène à deux réactions assez paradoxales quand on repense à la vocation première de l'aménagement qui est de ralentir l'eutrophisation du Lac. **Et ces réactions témoignent du « flou », pour citer des acteurs rencontrés, qui entoure l'efficacité réelle de la zone humide...**

- **Une réaction des « profanes »** (sans que ce terme ne soit péjoratif, mais qui nous sert à restituer la voix du grand public et des associations) **plus catégorique, basée sur des observations et des connaissances pragmatiques, voire des croyances, qui juge, prudemment, que l'aménagement est efficace pour abattre le phosphore**. Une eau plus claire, des efflorescences algales plus tardives, des espèces de poissons qui reviennent à une certaine profondeur attestant d'une ré-oxygénation du Lac, une biodiversité qui a explosé, un curage visible qui a *montré* le phosphore sédimenté piégé et a donc *prouvé* l'efficacité de la sédimentation, un label « Pavillon bleu » exigeant, attribué au Lac chaque année depuis 2012 qui atteste entre autres de la bonne qualité des eaux, l'importante communication déployée par le SMVVA (réunions publiques, brochures, articles de presse, actions de sensibilisation à la ZH, panneaux explicatifs... *cf. infra*) sont autant d'éléments alimentant ce savoir « profane » qui se répand et répand l'idée ou la croyance en les « pouvoirs » du site.

- **Une réaction des « sachants » (techniciens, ingénieurs, universitaires...), basée sur des connaissances scientifiques, très prudente quant à la capacité épuratrice réelle de la zone humide.** Si les inventaires de biodiversité attestent assez formellement d'une explosion floristique et faunistique, au-delà de ce qui était espéré ou attendu, le suivi et la mesure de l'efficacité de la capacité épuratrice en phosphore est plus complexe et s'apparente à une « boîte noire » encore mal comprise, pour différentes raisons : manque de recul pour des mesures significatives, multiplicité des facteurs explicatifs possibles (travail en concentration ou en flux, part relative d'abattement en phosphore des bassins de sédimentation et de la zone humide en elle-même...), rôle exact du stock de pollution « historique » accumulé dans le lac au fil des siècles, manque de moyens pour le programme de mesures déployées par le SMVVA... Même pour l'agence de l'eau qui est bien plus intéressée par le *résultat* sur l'abattement en phosphore plus que par l'*explication du processus*, ce flou pose problème, dans la mesure où il ne permet pas (encore) de trancher sur l'efficacité réelle de l'aménagement au regard des objectifs DCE.

Par-delà ce constat paradoxal entre représentations du grand public et prudence des scientifiques, **ces éléments interrogent la dynamique contractuelle qui a conduit au compromis fonctionnalité / biodiversité / paysage dans la récréation de la zone humide.** N'a-t-elle pas finalement atténué l'objectif fondamental d'atteinte de la bonne qualité des eaux ? Pour que puisse naître le projet, les aspects biodiversité et paysagers n'ont-ils pas trop éludé ou « dilué » l'aspect fonctionnalité épuratrice ? Ce flou n'est-il pas indispensable, ne conditionne-t-il pas l'existence même du projet finalement : ne vaut-il pas mieux une zone humide de compromis entre différents enjeux plutôt que pas de zone humide du tout ? Quitte, comme le souligne un acteur interrogé, à se demander si « on fait de la science ou de la com' ? » en privilégiant une efficacité basée sur un faisceau d'indices visibles, voire des croyances ou de l'auto-conviction stimulée par les autres bénéfiques de la zone humide (valorisation du Lac, outil de sensibilisation, vitrine de l'action de l'AE...) plutôt que des certitudes univoques validées par un processus scientifique rigoureux. Qui requiert des moyens qui ne sont pas forcément disponibles pour le SMVVA.

## **Le contrat et la récréation : des outils pédagogiques de mise en visibilité des zones humides**

Comme nous l'avons déjà écrit, une certaine opinion commune s'est formée dans le grand public à propos de l'efficacité de la zone humide recréée. Il semble par ailleurs que les locaux comme les visiteurs s'approprient un lieu où ils peuvent se promener et observer la biodiversité qui s'y est nichée. **Le contrat, par le volet C de sensibilisation, communication et animation du contrat, et la zone humide en elle-même constituent des outils pédagogiques intéressants pour mettre en visibilité les zones humides.**

Les **actions de sensibilisation et de communication déployées par le SMVVA** sont en effet extrêmement nombreuses et diverses : réunions publiques, informations aux populations, affichages de panneaux explicatifs, visites de la zone humide aux élèves des écoles, aux élus, au grand public, nombreux articles de presse... un maximum de publics est touché et comprend globalement l'intérêt fonctionnel d'une zone humide, même si, comme nous l'avons souligné, les savoirs « profanes » survalorisent peut-être l'efficacité de la capacité épurative de la zone humide.

Une dynamique a réellement été créée, la zone est connue et appréciée, et la restauration a permis de **modifier les perceptions** assez négatives qui étaient associées à ces milieux, que l'on croyait peu sains, infestés de moustiques, foisonnants, mal maîtrisés, sans intérêt... L'écrin qui a été recréé, avec un accès facilité pour le visiter (pontons, postes d'observation des oiseaux), donne la preuve par l'exemple qu'une zone humide peut-être tout le contraire, même si cette zone humide n'est que semi-naturelle, aménagée et entretenue.

Il semble bien que la récréation ait fait passer la zone humide – et peut-être les zones humides – d'un non-lieu mal connu et mal perçu à un milieu investi émotionnellement, dont on reconnaît la valeur fonctionnelle et esthétique, et l'apport qu'elle donne à un lieu emblématique à forte valeur symbolique et affective.

Si la sensibilisation a été notoire, la production de connaissances reste encore assez peu développée et structurée, comme si la volonté de sensibiliser et communiquer prenait le pas sur cette production.

## Vertus et limites de la fabrique d'une « vitrine »

Les éléments précédents montrent bien que cette récréation est une action exceptionnelle, un écrin, une vitrine assez unique, correspondant à des intérêts et un contexte local spécifique. Elle a d'ailleurs été lauréate des Trophées de l'eau 2013 de l'AELE au titre des réalisations exemplaires en termes de restauration des milieux aquatiques. D'autres territoires sollicitent également le SMVVA pour avoir des informations sur cette récréation assez unique et expérimentale en son genre.

**Mais certains acteurs interrogent cette dimension exceptionnelle de la récréation de la zone humide.** Elle lui confère évidemment un rayonnement important et contribue à sensibiliser le grand public aux zones humides et à leurs fonctions, tout en valorisant et pérennisant (du moins, *a priori*), le patrimoine touristique lié au lac. Elle intéresse aussi les autres collectivités et pourrait contribuer à faire des émules.

Mais l'effet de vitrine trouve à leurs yeux certaines limites inhérentes.

En termes de **reproductibilité**, le contexte spécifique d'Aydat et l'enjeu économique déterminant que représente la qualité des eaux de baignade a rendu possible une récréation qui n'aurait pas vu le jour autrement, ou en tous cas de manière aussi ambitieuse et expérimentale. Cette situation exceptionnelle d'un Lac emblématique a permis une réalisation exceptionnelle, mais donc hors des normes habituelles de récréation des milieux aquatiques. L'effet d'entraînement d'un site exceptionnel sur la récréation ne peut jouer identiquement sur d'autres zones humides plus banales qui ne sont pas « révélées » aussi facilement, et peuvent tomber dans l'oubli, voire disparaître. L'inventaire semble ne pas suffire pour déclencher l'action politique et le financement, il doit être accompagné d'un enjeu et/ou d'une dynamique qui agissent comme un **révélateur et un catalyseur**. En creux, la vitrine d'Aydat pose la question de l'existence et de la valorisation des zones humides plus « banales » (ou moins directement visibles).

Les doutes sur l'**efficacité** de la réalisation (*cf. supra*) ne sont-ils pas également consubstantiels à l'effet « vitrine » induit par l'aiguillon touristique-économique ? La nécessité d'inclure une dimension paysagère et biodiversité n'a-t-il pas quelque peu atténué une réalisation qui aurait pu être plus fonctionnelle, peut-être plus efficace sur l'abatement en phosphore, mais avec une valeur esthétique et écosystémique moindre ?

«On a sacrifié un milieu naturel pour en faire une zone humide». Cette réflexion de l'un des acteurs rencontrés nous interroge sur la « **naturalité** » qui est présentée en vitrine au grand public et sur l'idée peut-être biaisée qu'elle présente d'une zone humide comme un milieu accueillant, maîtrisé, propre, où l'on peut déambuler facilement sur des pontons et observer la faune à partir d'observatoires... et finalement assez irréaliste par rapport à ce qu'est une zone humide en un état plus naturel, moins retravaillée par la main humaine.

## Quelle pérennité pour la zone humide ?

En elle-même, la zone humide semble se développer de manière autonome et ne requérir que peu d'entretien. Naturellement, les lagunes de sédimentation nécessitent un curage (prévu en moyenne tous les 3 ans) afin d'évacuer le phosphore déposé, les mesures et le suivi doivent être continués afin de disposer de résultats plus fiables sur l'efficacité. Mais la dynamique installée à travers les deux contrats, tant du point de vue de la synergie entre les acteurs que de l'appropriation du lieu par le grand public, ainsi que l'enjeu représenté par la qualité de eaux de baignade et la biodiversité qui a investi massivement la zone, semblent garantis d'une certaine pérennité du milieu recréé. L'outil contractuel, *modulo* quelques difficultés passagères<sup>33</sup> et une durée qui paraît trop courte<sup>34</sup>, a posé les

---

<sup>33</sup> Retards dus aux DUP et aux DIG, lourdeur de certaines procédures administratives de demandes de financement, modalités de demandes de financements propres à chaque financeur (ce qui ne facilite pas la démarche pour une petite

bases de cette pérennisation, même en permettant une transition souple entre le CR et le CT, ou en laissant le CT se prolonger d'un an.

Malgré cela, certains éléments posent des questions quant à la pérennisation de cette dynamique bien structurée par la contractualisation...

- **La reconduite de la contractualisation** : le projet ainsi recréé, aussi exceptionnel soit-il, pourra-t-il intégrer un troisième contrat et les financements afférents, afin d'être entretenu et suivi ? Et quel plan de gestion, quel enjeu prioritaire doit présider à la gestion future de la zone humide ? La fonctionnalité épurative, la biodiversité, l'aspect paysager ? Faut-il lui laisser un aspect maîtrisé ou laisser la végétation s'épanouir de manière naturelle ?
- Cette reconduite de la contractualisation conditionne également la **capacité à financer une animation** qui elle-même, nous l'avons évoqué, conditionne en grande partie la réussite du projet à bien des égards. La dynamique repose sur l'implication de quelques personnes qui arrivent à fédérer les parties-prenantes, mais cet équilibre est fragile.
- Le **changement politique à la Région Auvergne-Rhône-Alpes**, avec un véritable tournant dans le soutien aux politiques environnementales (la Région ne finance d'ores et déjà plus les CT) qui fragilise quelque peu les postes dans les EPCI (par exemple au PNR des Volcans d'Auvergne) et les associations (par exemple à la LPO).
- Les changements importants dans l'organisation territoriale, avec les **fusions des communautés de communes** (les deux CC parties-prenantes du CT fusionnent au 1<sup>er</sup> janvier 2017 avec une troisième) et la **prise de compétence GEMAPI** par les EPCI. Le SMVVA va-t-il pouvoir garder la compétence GMA, comme il le souhaiterait, ou va-t-il devoir la « céder » à un EPAGE, avec le risque de bouleverser la dynamique engagée depuis une vingtaine d'année autour du Syndicat ?

---

structure), délais d'instruction des demandes de financement, « raté » administratif préjudiciable avec le SGAR pour une demande de financement européen, disparition de l'association Auvergne Biologique qui était signataire du Contrat Territorial.

<sup>34</sup> On nous a rapporté qu'une durée de 5 ans ne donnait que 3 à 4 ans effectivement consacrés au projet car il fallait défalquer sa préparation ainsi que la réalisation de son bilan.

## Synthèse des enseignements au regard du questionnement évaluatif

<p><b>Q1 - Dans quelle mesure les outils de l'agence de l'eau sont-ils les garants de sa politique d'intervention ?</b></p>	<p><b>Pertinence :</b> les outils successifs de contractualisation ont donné un cadre de concertation et de structuration des dynamiques d'acteurs parfaitement adapté aux enjeux locaux.</p>
	<p><b>Cohérence :</b> les moyens alloués dans le cadre de la contractualisation a permis une réalisation ambitieuse et emblématique, qui rayonne au-delà de son territoire immédiat. Des moyens semblent tout de même faire défaut dans les mesures et le suivi de l'efficacité de l'aménagement.</p>
	<p><b>Efficacité :</b> l'élargissement à des objectifs dépassant les enjeux de qualité de l'eau rend la réalisation efficace, faute encore de mesures significatives de l'abattement en phosphore entrant dans le lac. Néanmoins, un sentiment général d'une efficacité fonctionnelle, assez ancré dans les savoirs « profanes », à confirmer scientifiquement pour les « sachants ».</p>
<p><b>Q2 Dans quelle mesure l'agence de l'eau contribue-t-elle à une territorialisation de l'action publique en faveur des zones humides ?</b></p>	<p><b>Pertinence :</b> les outils de contractualisation ont permis une excellente expression des enjeux et des contextes locaux. Ces enjeux étant <i>a priori</i> très structurants, ils ont investi l'outil plus que l'outil ne les a révélés. L'outil a mis fortement en visibilité une zone emblématique à fort enjeu économique. En miroir, ce cas d'étude pose question pour les territoires orphelins et leurs capacités à s'exprimer de manière aussi patente à travers un outil contractuel.</p>
	<p><b>Cohérence :</b> le territoire ne connaît pas de forts conflits d'usage sur la ressource et les enjeux économiques ont pu rassembler tous les acteurs dans les instances de gouvernance des différents contrats. L'échelle territoriale choisie est cohérente dans la mesure où elle recouvre l'enjeu patrimonial et économique qui a été la principale force d'entraînement de l'ensemble des acteurs.</p>
	<p><b>Efficacité :</b> les constats sur l'efficacité pour contribuer à l'atteinte des objectifs de qualité de l'eau méritent d'attendre des résultats plus significatifs pour pouvoir porter un jugement sur ce registre.</p>
<p><b>Q3- Dans quelle mesure l'agence de l'eau contribue-t-elle à la pérennité des bénéfices de l'action publique et privée en faveur des zones humides ?</b></p>	<p><b>Pertinence :</b> si la pérennité de l'action semble reposer sur la dynamique politique autour de la zone humide, sa propre dynamique naturelle comme écosystème et une forte appropriation par le grand public, certains éléments de fragilisation sont à l'œuvre qui peuvent peser sur la pérennité.</p>
	<p><b>Cohérence :</b> les bilans de fin et mi-contrat ont été réalisés, le bilan de fin de CT se prépare, avec une dynamique de capitalisation et d'apprentissage. Le porteur de projet est très autonome, les éléments de fragilisation reposant plus sur des éléments exogènes (fusion des CC, GEMAPI, financements...).</p>

	Efficacité : il est encore trop tôt pour juger de cet élément, le CT n'étant pas terminé.
<b>Q4- Dans quelle mesure les différentes formes de mobilisation des connaissances participent-elles à la construction d'une action publique efficace en faveur des zones humides ?</b>	Pertinence : la production et la diffusion des connaissances a plus vocation à sensibiliser et vulgariser l'existence et le rôle important des zones humides que véritablement à structurer une production à même d'aider d'autres acteurs à reproduire une action similaire.
	Efficacité : la spécificité du projet et de son contexte et le manque production de connaissances et de leur structuration ne permet pas encore une transmission de savoir formalisée, même si certains acteurs extérieurs au territoire contactent le SMVVA pour s'inspirer de ce qui a été réalisé.

## Présentation de l'étude de cas et du questionnaire

### Le contexte de l'étude de cas

Le Marais Poitevin est une zone humide de 112.000 hectares, typique du marais rétro-littoral, alimentée par 4 bassins versants hydrographiques de 635.000 hectares. Distribué en 4 types de marais (desséché, mouillé, intermédiaire, maritime), il est l'archétype d'une régulation organisée à partir de syndicats de propriétaires qui, sur la base de compartiments hydrauliques, gèrent les niveaux d'eaux de façon autonome. Les problèmes auxquels cette gestion est confrontée (sécheresse et inondations récurrentes, salinisation ou rabattement estival de la nappe, dégradation de la qualité de l'eau, envasement des exutoires, etc.) alimentent une crise des modes de gestion, dans un contexte de contradictions croissantes, entre une intensification de l'agriculture céréalière et de la production conchylicole, et une pression sur les prairies naturelles humides (une diminution de près de 60% entre 1979 et 1994), auxquelles s'ajoutent les intérêts de la chasse, de la pêche, du tourisme et des exigences de protection du milieu. L'intégration des différents usages à partir du droit de propriété entrant en crise à partir des années 80, se manifeste depuis la quête de plus en plus explicite de nouvelles formes de régulation qui, elles-mêmes, coïncident avec l'émergence de problèmes énoncés en termes d'environnement. Instituer un nouveau système d'obligations entre les acteurs sociaux de la gestion hydraulique nécessite une réelle invention de règles et de procédures. De la même façon que les cahiers des charges agri-environnementaux et les contrats Natura 2000 ont été autant de moments d'apprentissage pour une telle invention, les scènes de concertation (dont les Commissions Locales de l'eau) qui jalonnent la mise en place des 3 Sage sur le marais poitevin sont des lieux où une redéfinition des systèmes d'obligation pour assurer une gestion hydraulique à l'échelle du territoire est en cours.

### Le questionnaire

Ce site nous intéresse donc :

- parce qu'il pose d'emblée la question du territoire pertinent d'intervention, pris qu'il est dans la tension entre des structures administratives (2 Régions, 3 Départements) et une zone humide tributaire de bassins versants et d'un régime de marées renvoyant à un fonctionnement hydraulique spécifique et contraignant ;
- parce qu'il regroupe de nombreuses structures de gestion dédiées à l'entretien et la gestion des marais, depuis les syndicats de marais « historiques » jusqu'à la structure originale que constitue l'Établissement Public du Marais Poitevin (EPMP), ce qui représente un cas d'école de l'enchevêtrement administratif confronté à la gestion d'espaces de « nature » ;
- parce que la gestion hydraulique y est un passage obligé du développement territorial, au sein même du territoire de marais mais aussi avec les bassins versants, en particulier autour de la gestion de la nappe qu'illustre la problématique des « réserves de substitution » ;
- parce qu'il renvoie à une temporalité longue dans la fabrication de savoirs liés à l'hydraulique, depuis les savoirs expérientiels des syndicats de marais, puis les projets des ingénieurs du 19<sup>e</sup> jusqu'aux nombreux énoncés contemporains issus d'instances diverses - administratives, associatives, professionnelles... D'où l'enjeu premier de la construction de nouveaux référentiels pour

la gestion, autour des Sage certes, mais aussi au travers des activités d'entretien, de gestion ou de restauration de la zone humide.

## La liste des personnes interrogées

- 1 – Ligue pour la Protection des Oiseaux (LPO)** (Dominique Aribert, Directrice du pôle conservation de la nature, 2/12/2016)
- 2 - Établissement Public Marais Poitevin** (Johann Leibreich, Directeur et Jean-Eudes du Peuty, Directeur-Adjoint, 7/12/2016)
- 3 - Syndicat Mixte Vendée Sèvre Autizes** (Fabrice Enon, Technicien, 7/12/2016)
- 4 – Forum des Marais Atlantiques** (Gilbert Miossec, Directeur, 8/12/2016)
- 5 - Institution Interdépartementale du Bassin Sèvre Niortaise** (Florence Gaboriau, Directrice et Laure Theunissen, Chargée de l'animation, 8/12/2016)
- 6 - Syndicat mixte Marais Poitevin Bassin du LAY** (Pascal Mège, Directeur, 9/12/2016)
- 7 - Syndicat mixte de Coordination Hydraulique du Nord Aunis** (Patrick Blanchard, Président, 12/12/2016)
- 8 - Parc Naturel Régional du Marais Poitevin** (Dominique Giret, Directeur technique, Service agriculture et environnement, 16/12/2016)
- 9 - Conservatoire Régional d'Espaces Naturels de Poitou-Charentes** (Raphaël Grimaldi, Responsable Antenne Deux-Sèvres, 17/12/2016)



### Perception des acteurs sur les zones humides de l'étude de cas : enjeux, positionnement

Du Schéma d'Aménagement des Marais de l'Ouest (1955) au rapport Simon (1998) puis au rapport Roussel (2001), les documents abondent pour édicter, dans des perspectives différentes, un plan d'action pour le Marais Poitevin (MP). Dans la protection du MP en tant que ZH, de nombreux acteurs ont joué un rôle majeur jusqu'à la mise en place en 2011 de l'EPMP. Retenons ici le PNR et le CREN, en ce qu'ils sont représentatifs de 2 modes de protection, l'un par la gestion, l'autre par l'acquisition. Le Parc, appelé longtemps à jouer un rôle de coordination à l'échelle de l'ensemble du marais, concentre désormais son intervention dans le domaine du suivi de la biodiversité (Observatoire du patrimoine naturel), de la préservation et de la restauration des habitats naturels de la zone humide. Le CREN a engagé depuis 2004 un programme pluriannuel d'acquisition, à la demande du Préfet de Région, intitulé « Plan d'acquisition de sites en Marais poitevin », qui s'inscrit dans le « Plan d'Action pour le Marais Poitevin » (PAMP, suite au rapport Roussel) et dans le volet A « Pérenniser et conforter les composantes constitutives de la richesse du marais » du DOCOB N2000 MP. L'intervention du CREN porte sur des secteurs stratégiques ciblés relevant des objectifs relatifs à l'amélioration de la multifonctionnalité hydraulique, épuratrice (qualité de l'eau) et biologique de la zone humide MP.

L'événement majeur le plus récent est sans conteste la mise en place d'un Établissement Public. C'est un contentieux européen qui est à l'origine de la création de l'Établissement public du Marais poitevin (EPMP). Le 25 novembre 1999, la France est condamnée par la Cour de justice des communautés européennes, pour une mauvaise application de la Directive Oiseaux (conservation des oiseaux sauvages) sur le MP. Dans les faits, c'est le manque de mesures appropriées pour protéger le patrimoine naturel et éviter sa détérioration qui est pointé. Les habitats naturels de la zone humide sont en effet menacés par une emprise croissante des terres cultivées et une gestion de l'eau qui ne leur est pas favorable. En réaction, l'État adopte pour 2003-2012 un plan d'action gouvernemental pour le Marais poitevin. Ce plan permet progressivement d'améliorer la situation. Mais le rapport d'évaluation à mi-parcours, publié en mai 2009, met en évidence la nécessité de renforcer les moyens déjà mis en œuvre : il faut agir sous peine de voir le contentieux se ré-ouvrir. C'est ainsi que la création d'un établissement public de l'État est proposée, ce qui sera fait lors de la discussion au parlement de la loi Grenelle 2, à partir d'un amendement adopté le 12 juillet 2010.

Les acteurs interrogés reconnaissent que l'EPMP apporte une certaine pacification. Il y est aidé par l'absence, depuis une quinzaine d'années, de pressions en faveur des drainages et par le choix récent de création de réserves de substitution (les « bassines ») qui permettent de stocker l'eau en hiver et, donc, d'éloigner le risque de sécheresse en été grâce à l'alimentation de la nappe. Mais, si la sécheresse est moins menaçante (en faveur des marais desséchés), les crues sont toujours facteurs de risques (en particulier dans les marais mouillés).

Il y est aidé également par les procédures inhérentes au cadre de l'action publique car, depuis l'agrienvironnement et les MAE, Natura 2000 puis les Sage, une culture de la concertation a émergé, liée à la multiplication des arènes de discussion que la politique publique met en place. Des acteurs en situations conflictuelles qui s'ignoraient se retrouvent très souvent autour d'une même table.

Autrement dit, dans un contexte où le conflit n'est plus le mode d'expression majeur de la régulation des divers usages de la zone humide (rappelons que le PNR s'était vu, fait unique, retirer son label par manque de légitimité pour pouvoir gérer de tels conflits, en particulier sur le plan hydraulique), la question de la « gouvernance » se pose à nouveaux frais, avec le passage à la concertation à partir des années 90 et, prochainement, avec la mise en place de la loi GEMAPI. Le transfert des compétences vers les EPCI, disqualifiant de fait les départements, oblige à nouveau à penser les

rapports entre structures administratives et logiques hydrauliques. La superposition des périmètres de compétence a toujours été source de conflits. Avec le recul des départements dans la gestion et le fait que la compétence « eau » revient aux seules EPCI, les territoires doivent se réorganiser. D'où un enjeu de définition des périmètres à partir de cette nouvelle compétence administrative à l'échelle de bassins cohérents sans superposition et sans fractionner la compétence GEMAPI, le Syndicat Mixte Vendée Sèvre Autizes (SMVSA) par exemple considérant qu'elle est transversale et non divisible. L'institution Interdépartementale du Bassin Sèvre Niortaise (IIBSN) a lancé, avec le soutien de l'agence, une étude GEMAPI sur l'organisation et les périmètres de compétence afin de vérifier le périmètre du futur syndicat mixte qui devrait englober les 4 syndicats de rivière sur la partie Deux-Sèvres ainsi que 3 communautés de communes en Charente-Maritime.

Le Marais Poitevin est couvert par 4 structures opérationnelles portant chacune sur un bassin versant. L'EPMP a été le pacificateur en ayant clairement la coordination de la compétence « eau », le PNR se centrant alors légitimement sur les aspects milieux naturels. Dans ses missions, l'EPMP a « récupéré » les missions N2000, MAE et gestion de l'irrigation. Le problème pour l'EPMP a été de trouver sa place au sein des services de l'État, alors qu'il recevait un meilleur « accueil » des collectivités locales. Ayant une structure légère (8 agents), il fonctionne en déléguant tout en « gardant la main sur certains points... ». L'EPMP n'a pas de prérogative régaliennne mais il peut produire et gérer de la donnée (dans le Système d'Information MP – SIMP – portant sur les niveaux d'eau, la qualité relève des missions de l'EPMP). Pour la gestion de l'irrigation, l'EPMP a « retiré » aux Chambres le monopole de gestion, les Syndicats Mixtes, propriétaires des réserves, ne voulant plus travailler avec les Chambres. C'est donc un attelage à 3 désormais. Sa stratégie est basée sur les « contrats de marais » qu'il finance avec l'agence (50% chacun) et le Programme d'Intervention de l'Etat (PITE) sur le MP. Grâce à lui, un progrès a été réalisé sur le volet irrigation (grâce aux « bassines » et aux Contrats Territoriaux de Gestion Quantitative), mais il faut noter que ce ne sont pas des interventions strictement ZH.

Les grands enjeux peuvent être résumés ainsi : préservation et restauration de la zone humide et des cours d'eau, rénovation des ouvrages. L'inventaire ZH va être fait par les communautés de communes car ça devient obligatoire avec le passage au PLU intercommunal. Les inventaires ZH en marais mouillé par exemple, lancés en 2010, ne sont pas terminés : 110 communes inventoriées en 2016, 31 en cours, 75 en prévision.

## Conception et élaboration des interventions

### *Contrats Territoriaux :*

En Loire-Bretagne, l'agence a fait le choix, en concertation avec l'EPMP, de concentrer son soutien à partir des CTMA, en ne retenant que les postes de dépense encadrés par les CTMA : un CTMA-cadre pour le MP, un CTMA par bassin. En l'occurrence 4 CTMA, 3 étant portés par une structure « syndicat mixte » (Lay, Nord-Aunis, Vendée-Sèvre-Autizes), le quatrième par l'IIBSN, structure qui a récupéré en 2014 la compétence DPF (domaine public fluvial), passant ainsi de 10 agents à 44.

Le CTMA apporte une cohérence dans les actions (avant, avec le Contrat de Restauration des ZH – CRZH -, c'était « action par action »), il permet donc de planifier, de pérenniser la programmation sur 5 ans, sur la base d'une seule étude d'impact. C'est donc un levier pour penser à l'échelle du bassin avec de la lisibilité sur l'organisation rationnelle des maîtrises d'ouvrages et les moyens à mettre en œuvre, notamment pour l'établissement des budgets. Mais c'est aussi un contrat très lourd à monter (2 à 3 ans) : un CTMA, ce peut être 50 actions qui entraînent 50 demandes de financement. Au-delà de ce contrat, sont en cours 3 CTMA cours d'eau (restauration bassin versant Autizes Longèves) et 1 en préparation sur le bassin de la Vendée Mère.

## Réserves :

En 2003, le soutien financier de l'agence prévu dans le PAMP est fixé à 30%. Les 10 réserves de substitution sur l'Autize, créées entre 2007 et 2011 (3.2 Mm<sup>3</sup>) ont de fait été subventionnées à 40% par l'agence. Depuis 2015, l'agence peut financer à hauteur de 70% mais, en contrepartie, elle exige que la réserve s'appuie sur un « projet de territoire » (gestion des milieux aquatiques + eau potable, compromis suite au conflit entre Delphine Batho, ministre de l'environnement en 2012, opposée aux « bassines » et Philippe Martin qui lui succède en 2015). Ainsi ont été mis en place des Contrats Territoriaux de Gestion Quantitative (CTGQ) associés à la création de réserves : 1 CTGQ Lay avec la création de 5 réserves (2.5 Mm<sup>3</sup>), 1 CTGQ Vendée avec la création de 9 réserves (5.2 Mm<sup>3</sup>), 1 CTGQ Curé avec la création de 6 réserves (1.75 Mm<sup>3</sup>) et 1 CTGQ Sèvre Niortaise.

La controverse sur les réserves est portée par les Associations de Protection de la Nature sur plusieurs plans : des investissements énormes qui bénéficient à très peu de monde et font perdurer une agriculture grosse consommatrice d'eau ; une diminution de la qualité de l'eau qui entraîne des risques en cas de soutien d'étiage ; une occupation figée du sol et des usages peu compatibles avec la fonctionnalité des ZH. Mais le sentiment domine localement que les opposants ne pourront pas freiner le développement de cette politique qui, cependant, soulève de nombreux débats au sein du Conseil d'Administration de l'agence lors de l'examen d'un dossier. Il faut dire que les budgets alloués sont importants et marquent un engagement sans précédent de l'agence dans le « soutien hydraulique » dans le MP : entre 2003 et 2013, le PAMP a investi 40% de son budget sur l'hydraulique, l'agence y contribuant pour 28,6%, juste derrière le département de la Vendée et bien au-dessus de l'État (20,1%). Avant l'investissement sur les « réserves », la contribution de l'agence au soutien hydraulique représentait 5.1% en 2003 et 1.3% en 2004 (cf. *Évaluation de la mise en œuvre du plan gouvernemental 2003-2013 pour le marais poitevin*, Rapport des ministères de l'écologie et de l'agriculture, juin 2014).

### – **Théorie d'actions et éléments justifiant l'émergence du projet/ des interventions (jeu d'acteurs, poids de la réglementation, stratégie locales...)**

Entretien des réseaux, rénovation des ouvrages, réserves de substitution, lutte contre les plantes envahissantes constituent la majorité des *soutiens* « hydrauliques » de l'agence que mettent en œuvre les structures compétentes (IIBSN, Syndicats mixtes, Syndicats de marais, structures porteuses des projets de réserve...).

L'agence est le 1<sup>er</sup> financeur de l'EPMP (500.000 euros, soit 25% de la redevance irrigation). Pour le SMVSA, l'agence finance 3 postes « technicien » à 50% répartis entre technicien de Marais dédié à l'entretien (35.000 ha zone humide), et techniciens de rivières plus une part du secrétariat correspondant. Pour l'IIBSN, l'agence finance à 80% la cellule Sage (2 animateurs) ainsi que l'animateur du CTMA à 60% (équivalent 2 temps plein, le reste étant financé par l'Institution). Elle finance également les opérations de lutte contre la jussie sur le réseau secondaire. Elle est le premier partenaire financier pour le Syndicat Mixte du bassin du Lay.

En un mot, l'agence est fondamentale tant pour les acteurs "hydrauliques" que pour ceux de l'environnement. Les budgets alloués au territoire sont significatifs et indispensables. L'agence porte une grande partie des actions. Soit, un « gros » partenaire technique et financier, les règles de financement constituant un bon levier pour orienter les « bons » investissements. Par exemple, dans le cas des « réserves », l'agence exige par ce levier une logique d'économie d'eau, ce qui entraîne discussions et négociations pour atteindre cet objectif (3,5 millions de m<sup>3</sup> demandés).

Son intervention dans le domaine de la *production des connaissances* est centrée sur les inventaires ZH. Ce peut être aussi l'inventaire des ouvrages hydrauliques, le suivi des niveaux d'eau et plus généralement l'amélioration de la connaissance au sein des syndicats mixtes. Ainsi, des travaux sur les UHC, les plantes invasives et, plus récemment, sur les indicateurs trophiques sont menés, l'agence voulant en cela investir dans la R&D.

A ce titre, elle est le 1<sup>er</sup> financeur du FMA à hauteur de 380.000 euros. Le FMA définit son programme d'action en se calant sur les demandes de l'agence (« le FMA doit être l'œil de l'agence »), soit faire ou accompagner un montage de dossier pour la production de données. De son côté, le FMA peut être force de proposition auprès de l'agence en identifiant des « lacunes » qui méritent d'être comblées. Par exemple, dans la mesure où les têtes de bassin versant doivent être prises en compte dans les Sdage, le Forum propose à l'agence de travailler sur la notion de bassin versant comme il peut aussi déléguer une étude à une autre structure.

L'agence peut pour cela s'associer à d'autres opérateurs financiers, par exemple pour construire la base de données LIGERO, dans le cadre de l'Observatoire des ZH sur le bassin de la Loire, qu'elle finance avec la Fédération des CREN.

Avec le PNR, l'agence participe ainsi au suivi des populations de poissons, migrateurs en particulier, et aux travaux de restauration de la zone humide (restauration ou aménagement de prairie naturelle, de boisement humide, aménagement de roselières, aménagement de frayères...).

#### – **Modalités d'élaboration du projet (organisation, choix des acteurs, diagnostic...)**

L'agence a une politique de financement qui est liée à l'existence de maîtres d'ouvrages : « plus il y en a, plus elle finance ». La démarche pour obtenir un soutien financier de l'agence est très fortement cadrée par « l'offre » agence. On identifie ce qui est finançable et on fait en sorte de rentrer dans le cadre proposé. L'éligibilité par l'agence est en revanche « très pointue » pour les Contrats de Gestion Quantitative.

Parmi les interlocuteurs de l'agence, l'EPMP n'échappe pas à cette logique de « guichet », mais l'agence a une demande spécifique par rapport à l'EPMP qui, de fait, n'a pas un statut de gestionnaire du marais. Le syndicat mixte est à l'interface entre les services de l'État (dont l'EPMP), les financeurs comme l'agence et le « terrain ». L'EPMP a un rôle de coordination des différents contrats territoriaux et de vérification du volet environnement du contrat (d'où, pour l'EPMP, un émargement surtout à Poitiers, antenne jugée plus « environnement » que Nantes, plutôt « agricole »). En ce sens, l'EPMP a un rôle de raccordement entre le projet local et le régime d'aides de l'agence. Avec le « contrat de marais » proposé par l'EPMP, il existe donc une grande complémentarité entre la démarche agence (top down) et celle de l'EPMP (bottom up). L'agence cadre, l'EPMP planifie sur le territoire. La complémentarité entre les CTMA de l'agence et les contrats de marais de l'EPMP (1 en expérimentation, 4 à 5 en gestation et 10 visés) est réelle : le CTMA traite des entités hydrauliques et le contrat de marais porte sur le casier hydraulique (échelle interne), dans une logique plus territoriale.

Dans le domaine de la production de connaissances, l'agence est moins directive – elle ne veut pas entrer dans le traitement des données – et est plutôt dans une démarche de soutien aux projets proposés par les différents « centres de calcul ». Ainsi, elle soutient les projets de suivi des réseaux naturalistes, sur la base de projets déposés par le CREN relevant de 4 thématiques que celui-ci met en avant : (i) animation de thèmes prioritaires (têtes de bassin par exemple) ; (ii) identification de porteurs de projets pour le Plan Loire (« difficile ») (iii) achat de sites autour des cours d'eau (iv) sur les espèces envahissantes (manuels, outils, guide pour la « lutte »...).

Dans cet accompagnement des projets de production de connaissance, l'agence a toutefois des exigences comme avec le FMA qu'elle a sollicité en 2000 pour une mutualisation des données sur l'ensemble de son territoire avec un objectif : identifier les ZH et les acteurs impliqués dans leur

gestion (recherche de maîtres d'ouvrage). Il en est issu un « annuaire des gestionnaires de l'eau » accompagné d'une cartographie. Mais elle attend une réactualisation permanente qui requiert, à partir de cet annuaire, une interface numérique (opération financée par la Région P-C (20%), le Forum (30%) et l'agence (50%).

#### – **Modalités de sélection des objectifs et des actions**

La logique majeure est donc la suivante : identification de maîtres d'ouvrages appelés à émarger à « l'offre agence », dans le MP principalement dans le cadre du CTMA. Sur certains dossiers engageant soit des recherches (sur les poissons et plus récemment sur la biodiversité), soit des acquisitions, l'« appel à projet » de l'agence est le cadre de sélection des actions. Ainsi, la démarche « bottom-up » est réservée à l'EPMP (par le biais des « contrats de marais »), sans doute liée à son statut particulier dans la « gouvernance locale » ainsi qu'aux « centres de calcul » (CREN, FMA et PNR) qui, de par leur position de producteur de données, peuvent se constituer en forces de proposition d'actions auprès de l'agence.

#### – **Rôle de l'agence dans la phase de conception**

De ce point de vue, l'agence est déterminante dans la phase de conception en ce qu'elle identifie les actions « finançables », mais les clés de financement sont souvent jugées trop compliquées car croisées avec d'autres financeurs.

Par exemple, c'est au travers de l'application de certaines règles de financement qu'est définie l'éligibilité d'une action, d'où le sentiment d'une trop grande « rigidité » dans cette application comme dans le cas du refus de l'agence de prendre en charge les réseaux à partir des réserves, « pour éviter leur généralisation » alors que « c'est cette distribution qui optimise l'effet de la substitution en la localisant judicieusement ». Les clés de financement sont définies en fonction des priorités de l'agence, différentes selon les actions, ce qui « peut décourager les gens qui montent des projets avec les agences ».

La position de l'agence comme cofinanceur d'un programme global peut également poser problème car la mise en place d'un tour de table des financeurs n'est pas aisée puisqu'elle y choisit les actions finançables là où ses partenaires financiers proposent un soutien financier global et indéterminé. La mise en œuvre d'actions peut être retardée, voire annulée faute de solutions apportées en termes de cofinancement (ex : forte réduction du Fonds PITE sur l'axe Biodiversité en 2015 et surtout 2016). D'où le souhait exprimé d'un soutien global à un projet et non pas distribué et modulé selon les actions. Remarque qui concerne tous les projets intégrés (notamment les projets LIFE /crédits européens).

Le cadre du CTMA est lui aussi jugé parfois contraignant dans la mesure où il n'autorise pas le positionnement de l'agence sur des actions nouvelles, considérées comme inéligibles. Contrainte d'autant moins acceptée par les partenaires de l'agence qui travaillent avec d'autres agences de l'eau. La lutte contre les ragondins est un sujet récurrent sur lequel l'agence ne souhaite pas s'engager alors que ça semble être le cas d'autres agences. Autre exemple, le PNR souhaite engager une opération expérimentale pour faire évoluer les pratiques de traitement anti-parasitaire des troupeaux, traitements néfastes à la biodiversité des milieux de la ZH. L'agence, interrogée, ne semble pas en mesure de soutenir une telle action. Alors que l'agence Artois-Picardie en a fait un de ses fers de lance... De la même façon, la LPO affiche « une meilleure collaboration avec Adour-Garonne, dont les critères de financement sont différents ».

## – Modalités de gouvernance et d'animation

Les partenaires de l'agence lui reconnaissent une forte présence sur le terrain pour « recadrer les aspects juridique et réglementaire ». Les postes financés constituent de vraies animations de territoire et font le lien avec d'autres contrats territoriaux (AEP) ou programmes (PAPI, PSR, Natura 2000...) en lien avec la gestion de l'eau et de la zone humide. C'est aussi un partenaire pour convaincre des partenaires « récalcitrants » comme certains partenaires agricoles par exemple. Un partenaire qui permet également de pérenniser la programmation sur 5 ans avec les CTMA, sur la base d'une seule étude d'impact.

On reconnaît que l'agence cible de plus en plus ses actions, dans un cadre de réponse à des exigences européennes et on peut parler de stratégies /cours d'eau et ZH dans la mesure où c'est l'Europe et l'État qui, par exemple, ont imposé aux agences le plan Anguille sur les 4 cours d'eau principaux du MP, ce qui suppose la destruction ou aménagement de petits moulins, de micro-centrales pour assurer la continuité écologique.

On ne reconnaît pas cependant de véritable lien entre les actions accompagnées par l'agence et le cadrage réglementaire appliqué au territoire. Les actions mises en œuvre sont exclusivement contractuelles. La dynamique positive enclenchée, par exemple, par la restauration des prairies dans les marais mouillés (850 hectares gagnés sur la friche, les peupleraies et les cultures en 15 ans) repose sur une animation permanente. En ce sens, l'agence aide les acteurs dans leur domaine, à agir et donc à entretenir une dynamique positive de gestion. Quant à la fédération des acteurs, les outils de l'agence y participent, certes, mais associés à l'animation de territoire du PNR et surtout de l'EPMP... qui oblige au travail collectif... C'est sans doute un point sur lequel, aussi grâce aux outils de l'agence, le territoire a progressé...

Ce cadre « partenarial » a toutefois les inconvénients de ses avantages : limites par rapport aux objectifs de restauration-préservation des ZH sur les zones à forts « conflits » d'usages et d'enjeux, notamment les zones à forte pression agricole, comme dans la cuvette de Nouaillé dans le bassin du Curé. La logique de compromis peut sur ces zones à forte sensibilité ne pas être suffisante par rapport aux objectifs de reconquête de la qualité des milieux aquatiques et des ZH. Une volonté politique ferme, estiment certains, serait nécessaire. A l'heure de la mise en place de la GEMAPI, est attendu de l'agence qu'elle rappelle les échelles d'intervention hydrographique et qu'elle bonifie ses subventions, ou pas, selon que le portage soit à une échelle de bassin versant ou non.

Dans le mille-feuilles structurel et financier, l'agence apparaît en définitive comme « un acteur territorial comme un autre ». Son soutien est perçu et salué par les bénéficiaires. Mais, au-delà des portes des bureaux, les très rares personnes du territoire qui perçoivent les actions publiques sont loin d'identifier la place de l'agence dans le jeu...

Est en effet perçue une réticence de l'agence pour s'engager davantage sur le plan « politique ». L'étude GEMAPI sur l'organisation et les périmètres de compétence, conduite par l'IISBN et financée par l'agence, en est une illustration (pas la seule). Ce qui est en jeu et qui oppose, de fait depuis longtemps, l'IISBN et le SMVSA, c'est la compétence sur le bassin de l'Autize (affluent de la Sèvre, mais en Vendée), typique de la tension entre découpage administratif et régime hydraulique.

En quoi l'agence est concernée ? Elle a défini les périmètres Sage et Sdage en 1993 à partir de cartes, sans recours aux moyens actuels comme les SIG. Pour le SMVSA, le découpage actuel des masses d'eau est incohérent (« Orléans ayant tendance à considérer le marais poitevin au travers de la Venise Verte »). Les marais du bassin de la Vendée sont ainsi considérés comme affluents de la Sèvre, soit, logiquement, sous la compétence de l'IISBN alors que pour le SMVSA, « c'est une erreur flagrante et ni l'agence ni les DREAL ne veulent revoir leur copie ».

L'IIBSN, quant à elle, considère que le SMVSA est une construction administrative qu'il veut justifier en termes d'hydrographie et regrette que l'agence « regarde et n'entre pas dans le débat, que le comité de bassin ne donne pas un avis car est en jeu le fonctionnement à l'échelle hydrographique », en un mot : « l'agence pourrait agir là... ».

## Résultats et effets

### – *Pérennité des actions engagées*

Si le CTMA est en soi un gage de pérennité grâce à sa programmation sur 5 ans, le risque est que l'agence réduise sa participation dans l'animation (elle y réfléchirait) au bénéfice de son soutien à des investissements travaux (hors travaux d'égouttage sur les cours d'eau) pour atteindre le « bon état écologique ». Sans soutien financier des charges de personnels, estime-t-on, l'agence perdra les interlocuteurs de terrain. La crainte que l'entretien et les postes d'animation ne soient plus pris en compte est alimentée par le fait que l'animation n'est que facultative dans la réglementation.

### – *Principaux résultats et effets*

Si la place de l'agence dans l'intervention publique est devenue dominante dans le cadre des politiques d'intervention en faveur des ZH (financements, outils de mise en œuvre (ex : CT)...), elle reste toutefois à affirmer pour pouvoir atteindre les objectifs de reconquête des ZH. Globalement, la problématique principale de l'agence est perçue plutôt centrée sur l'amélioration de la masse d'eau et non pas sur la préservation-restauration des ZH « qui doivent être rattachées tant bien que mal ». Les actions liées aux ZH et habitats patrimoniaux au regard de leur intérêt spécifiquement biologique (même si les intérêts sont souvent croisés) devraient être identifiées en termes d'objectif propre. Cela serait essentiel pour pouvoir mobiliser les outils de l'agence sur l'enjeu protection ZH.

Cet affichage insuffisant par rapport aux ZH a ses répercussions en termes d'évaluations des actions. A l'échelle bassin, l'inventaire ZH ne pèse pas suffisamment. A cette échelle, prime l'enjeu de la continuité écologique (cours d'eau) au détriment de la prise en compte des ZH. Si l'on peut évaluer ses interventions sur les réserves (aspects quantitatif avec niveau de la nappe relevé de 2 mètres en 2011 par exemple ou du marais), en revanche l'évaluation est plus difficile sur le marais du point de vue de la biodiversité en raison des espèces envahissantes. Il y a donc un souci de fiabilité des indicateurs de milieux pour évaluer les gains.

Même dans ce cadre mal identifié de la protection des ZH, l'agence pourrait – devrait - mettre plus de contraintes sur les financements, les obligations, les indicateurs. Elle finance par exemple le CTMA Aunis pour des curages alors que, selon d'autres partenaires de l'agence, ça n'entraîne aucune plus-value de « bon état ». Le problème de l'agence, estime-t-on, « c'est que les indicateurs de suivi sont insuffisants ».

## Points forts et points faibles du cadre d'action utilisé sur les zones humides

La force de l'agence est son mode de gouvernance particulier avec une représentation élargie et importante dans son CA, même si elle semble avoir une approche sur laquelle pèse la puissance du monde agricole dans son CA (poids de la Bretagne et des pollutions-nitrates), les appuis majeurs allant vers l'agriculture et l'industrie. Améliorer une masse d'eau ne passe pas prioritairement par la conservation des ZH mais, par exemple, par le financement de la lutte contre les pollutions d'origine industrielle.

L'outil financier de l'agence pour les inventaires de ZH est efficace au vu du nombre de communes qui se sont lancées dans ces opérations. Mais cela reste des inventaires et les opérations de protection / restauration restent peu développées si ce n'est par obligation réglementaire dans le cas d'un dossier d'autorisation loi sur l'eau. Confrontées à des propriétés privées, les opérations nécessitent de la négociation avec les propriétaires, parfois de l'acquisition foncière donc un temps de réalisation qui dépasse parfois les contrats de territoire signés avec l'agence.

Si l'agence est reconnue comme un acteur prépondérant dans la protection des ZH, sa logique d'intervention est organisée autour des financements et de la planification et elle « n'a (donc) pas vocation à fédérer les acteurs du territoire ». Elle est en appui à des politiques de gestion mais pas à l'origine des décisions sur les territoires : « au quotidien, elle n'est pas dans le tour de table pour décider la politique territoriale ». De fait, les objectifs de protection peuvent être retenus dans les Sage, qui doivent être compatibles avec le Sdage, mais le travail de l'agence s'arrête là. Elle n'intervient pas du tout sur la rédaction des documents d'urbanisme PLU et SCOT. La capacité à fédérer est donc bien présente au niveau des CLE, de la rédaction du Sage, de la réalisation des inventaires ZH comme lors de la mise en place d'un CT, de l'étude préalable au bilan, mais « elle s'arrête ensuite ».

Les outils sont plébiscités, en particulier le CTMA qui s'inscrit parfaitement dans la logique de bassin (d'où le conflit de compétences entre l'IIBSN et le SMVSA). Mais les nouvelles missions de l'agence par rapport à la biodiversité vont nécessiter, est-il estimé par certains, d'en inventer de nouveaux car les régimes d'aides en place ne sont pas adaptés à cet objectif. Il faudrait passer d'un régime d'aides par action (ce qui est finançable ou pas), soit une définition a priori, à un régime d'aides par objet (c'est le porteur qui proposerait les actions), le diagnostic CTMA axé sur une analyse fonctionnelle représentant toutefois une démarche d'intégration du maître d'ouvrage dans la définition des actions.

#### **Autrement dit, on attend de l'agence :**

- (i) Qu'elle s'engage davantage dans les débats sur la « gouvernance », en particulier dans le contexte GEMAPI, pour faire valoir la logique hydrographique face à la logique administrative.
- (ii) Qu'elle « publicise » davantage son action auprès de ses bénéficiaires mais aussi au-delà de ses partenaires directs.
- (iii) Qu'elle soit plus vigilante et plus exigeante pour faire valoir une cohérence entre financements et résultats attendus (ce qui inclut une politique d'indicateurs de suivi en conséquence).
- (iv) Qu'elle opte clairement pour une politique de protection des ZH qui ne soit pas un dérivé de la politique « des masses d'eau ».
- (v) Qu'elle ne se limite pas à une politique d'inventaire des ZH mais qu'elle soutienne plus résolument des actions de rénovation/restauration.
- (vi) Qu'à une logique top-down (cadrage financier) elle substitue (ou intègre davantage) une logique bottom-up, soit passer d'une politique de guichet à une politique de projet.



## Synthèse des enseignements au regard du questionnaire évaluatif

Q1-Dans quelle mesure les outils de l'agence de l'eau sont-ils les garants de sa politique d'intervention ?	<p>Pertinence :</p> <p><i>Le contrat territorial offre un cadre adéquat de mobilisation des maîtres d'ouvrages</i></p>
	<p>Cohérence :</p> <p><i>Elle procède d'un cadrage financier assez rigoureux (trop ?) mais elle bute sur les indicateurs de suivi insuffisamment sollicités ou inadaptés aux enjeux nouveaux de la biodiversité</i></p>
	<p>Efficacité :</p> <p><i>Limitée à partir du moment où le CT ne pèse pas sur les autres outils de gestion territoriale des acteurs locaux</i></p>
Q2 Dans quelle mesure l'Agence de l'eau contribue-t-elle à une territorialisation de l'action publique en faveur des zones humides ?	<p>Pertinence :</p> <p><i>De par son poids financier et contractuel, l'agence joue un rôle déterminant dans « l'animation territoriale », mais à distance</i></p>
	<p>Cohérence :</p> <p><i>Son poids financier n'a pas de traduction sur le plan « politique », ce qui lui confère une certaine invisibilité dans le jeu politique local</i></p>
	<p>Efficacité :</p> <p><i>Limitée à partir du moment où le portage de la logique hydrographique est davantage tributaire de la logique de guichet que d'un investissement assumé dans les controverses locales</i></p>
Q3- Dans quelle mesure l'Agence de l'eau contribue-t-elle à la pérennité des bénéfices de l'action publique et privée en faveur des zones humides ?	<p>Pertinence :</p> <p><i>Le CT à 5 ans est un facteur de stabilisation incontestable</i></p>
	<p>Cohérence :</p> <p><i>L'affichage de protection des ZH est trop inféodé à la politique des « masses d'eau » et à la « continuité écologique » au détriment de la spécificité des marais qui exige des pas de temps spécifiques pour « négocier » avec les propriétaires privés</i></p>
	<p>Efficacité :</p> <p><i>Sans l'agence, la protection des ZH serait très fragilisée. Mais l'efficacité en serait renforcée si cet objectif était présenté – et perçu – en toute autonomie</i></p>
Q4- Dans quelle mesure les différentes formes de mobilisation des connaissances participent-elles à la	<p>Pertinence :</p> <p><i>Dans son soutien à toute forme de standardisation et de mutualisation des données (obligation de les centraliser auprès du FMA), l'agence a une politique claire et cohérente</i></p>

<p>construction d'une action publique efficace en faveur des zones humides ?</p>	<p>Efficacité :</p> <p><i>Elle est évidente dans le domaine de l'inventaire, même si celui-ci est loin d'être bouclé, mais la question se pose d'une identification des ZH à enjeux pour une production de connaissances permettant la reconquête ou la conservation des ZH</i></p>
--	---

### Le contexte de l'étude de cas

#### **Les tourbières des Monts du Forez : des zones humides avec un fort enjeu environnemental**

Situés entre 1200 et 1634 m d'altitude et couvrant une superficie de près de 10 000 ha, les Monts du Forez constituent la limite naturelle entre les anciennes régions d'Auvergne et de Rhône-Alpes. Façonnés par l'activité pastorale traditionnelle d'estive, les principaux types de milieux naturels des Monts du Forez sont les landes montagnardes et subalpines, les pelouses d'altitude, les prairies de fauche, les mégaphorbiaies, les tourbières et les forêts.

Plus de 80 tourbières ont ainsi été recensées sur le massif ce qui fait de cette zone l'un des plus grands massifs de tourbières en France. De par leur présence en tête de bassin versant, ces tourbières ont un grand intérêt hydrologique. De nombreux ruisseaux alimentant la Loire y prennent leurs sources. Les tourbières présentent également un intérêt écologique notamment par la présence de plantes (*Andromeda polifolia*, *Carex pauciflora*) et d'insectes (papillons Nacré de la canneberge et Damier de la Succise) protégés.

#### **Une dynamique d'action sur les tourbières ancienne mais peu structurée sur les tourbières interdépartementales**

La mise en œuvre d'un contrat de restauration et d'entretien sur les tourbières des Hautes Chaumes du Forez entre 2008 et 2013 s'inscrit dans la continuité des actions menées sur les tourbières à l'échelle du Massif Central. Plusieurs de ces actions visaient à favoriser une meilleure prise en compte des enjeux et problématiques sur ces zones humides. Dès le milieu des années 1990, la mise en œuvre d'un programme Life Nature sur les tourbières, suivie de la création du Pôle relais tourbières, avait déjà permis d'insuffler une dynamique partenariale entre plusieurs acteurs du territoire, notamment ceux présents sur l'ancienne région Auvergne (CEN Auvergne, PNR Livradois-Forez, DREAL Auvergne).

Toutefois plusieurs limites en termes de coordination d'actions avaient été observées pour agir sur les tourbières à cheval sur deux départements (Loire et Puy-de-Dôme) et deux anciennes régions (Auvergne et Rhône-Alpes). Trois tourbières étaient concernées : la Croix de Barras, l'Oule et la Richarde.

La question de la préservation de ces trois tourbières interdépartementales est évoquée dès 2004 dans le cadre de l'animation du réseau tourbières Auvergne et Massif Central. Cette réflexion portée par le département de la Loire, le PNR du Livradois Forez, les CEN Auvergne et Rhône-Alpes visait avant tout à identifier un cadre d'action permettant d'agir sur un projet inter-régional avec un outil commun. Le partage de cette réflexion avec la délégation Allier-Loire amont a permis à cette dernière de présenter aux différents acteurs l'intérêt de mettre en œuvre un contrat de restauration et d'entretien afin de pouvoir mener une action commune sur le territoire.

Une étude de faisabilité sur la mise en place de Contrats de Restauration et d'Entretien des Zones Humides (CRE ZH) axée sur les tourbières menée par le CEN Auvergne entre 2004 et 2006 a permis d'identifier un certain nombre de projets sur des sites du département du Puy-de-Dôme, dont les tourbières de la Croix de Barras, de l'Oule et de la Richarde.

Cette étude a mis en évidence les principaux enjeux suivants :

- La Tourbière de la Croix de Barras (21 ha) constitue la seule station actuellement connue sur les Monts du Forez de Scheuchzérie des marais.
- Le Nacré de la Canneberge représente un enjeu écologique majeur de la Croix de Barras et des Hautes Chaumes du Forez au vu du déclin rapide des populations de cette espèce sur l'ensemble du massif.
- La Tourbière de la Richarde (15 ha) est en partie intégrée à la Réserve Naturelle Régionale des Jasseries de Colleigne. Cette tourbière abrite quatre habitats figurant en annexe I de la Directive Habitats.
- La Tourbière de l'Oule (19 ha) est identifiée depuis 1949 dans les inventaires des tourbières en raison du gisement de tourbe, des milieux et des espèces qu'elle abrite. Cinq habitats figurant en annexe I de la Directive Habitats sont présents sur ce site et en couvrent 73% de la surface.
- Présence de deux sites classés Natura 2000

La position de ces trois tourbières en tête de bassin de versant leur confère également un enjeu majeur lié à la bonne qualité de la ressource en eau.

Plusieurs pressions ont également été identifiées notamment celles liées aux pratiques de pâturage :

- Le piétinement aux abords de sources et des berges de ruisseaux lors de l'abreuvement ;
- Le piétinement par le pâturage, sur certains secteurs fragiles (sols peu portants) ;
- La fauche ou traitements phytosanitaires le long de clôtures électriques ;
- Les projets de transformation de landes en prairies de fauche ;

C'est en prenant en compte à la fois les enjeux, les pressions et l'absence d'actions coordonnées sur les trois tourbières qu'il a été déterminé de mettre en œuvre le contrat territorial des Hautes Chaumes des Monts du Forez spécifiquement sur les tourbières de la Croix de Barras, de l'Oule et de la Richarde.

## **Le questionnement**

Le cas du contrat de restauration des Hautes Chaumes du Forez a été retenu par le comité de pilotage comme un territoire emblématique avec de nombreuses zones humides tourbeuses de différents types. Ce cas a vocation à illustrer et mieux comprendre l'utilisation de l'outil contrat sur des zones humides situées en tête de bassin versant, mais également d'analyser l'intérêt de l'outil dans un contexte multi-enjeux (sites classés, diversité d'acteurs).

## La liste des personnes interrogées

Organisme	Nom du contact
Conservatoire des Espaces Naturels d'Auvergne	Sylvie Martinant
Parc Naturel des Hautes Chaumes du Forez	Nadine Nogaret
Conseil départemental du Puy de Dôme	Gilles Achard
Conseil régional Auvergne Rhône Alpes (ex conseil régional Rhône Alpes)	Eric Broutin
Conseil départemental de la Loire (ancien chargé de mission au conservatoire des espaces naturels Rhône-Alpes)	Fabrice Frappa
Conseil régional Auvergne Rhône Alpes (ex conseil régional Auvergne)	Florence Sémiond
Agence de l'eau Loire-Bretagne Loire amont	Délégation Allier- Olivier Siméon

### Conception et élaboration des interventions

#### **Un cadre contractuel permettant la convergence des stratégies d'intervention des différents partenaires lors la conception du contrat**

L'organisation de la phase de conception et de rédaction du contrat a principalement été coordonnée par l'agence de l'eau avec l'appui du PNR du Livradois Forez.

La conception du contrat a été basée sur l'étude de faisabilité menée par le CEN qui a démontré l'intérêt de mettre l'accent sur les trois tourbières en raison de leur importance interdépartementale et interrégionale.

L'un des principaux enjeux de cette phase fut d'assurer la cohérence des différentes stratégies d'intervention des financeurs afin que le contrat puisse répondre aux objectifs de chacun :

- le programme espèces et milieux remarquables du Conseil régional d'Auvergne,
- le contrat biodiversité en Rhône-Alpes du Conseil régional Rhône-Alpes,
- le contrat de restauration et protection de zones humides du Conseil général du Puy-de-Dôme,
- la politique des Espaces Naturels Sensibles du Conseil général de la Loire,
- le contrat de restauration-entretien de zones humides de l'agence de l'eau Loire-Bretagne.

Au regard de la pluralité des partenaires<sup>35</sup> et du caractère nouveau de la démarche CRE ZH, la mise en cohérence des différentes stratégies d'intervention et des règles de financement propres à chaque structure a été jugée plutôt difficile sur le plan administratif. Par exemple des limites en matière d'articulation des financements avec le conseil départemental du Puy-de-Dôme ont été citées.

Sur l'aspect stratégique, il a surtout été mis en avant le rôle de l'agence de l'eau afin de veiller à la bonne prise en compte de la thématique eau dans le cadre du contrat qui dispose d'un volet zones humides important.

Par ailleurs la présence dans l'équipe qui a élaboré le contrat, d'un des opérateurs des sites Natura 2000 (PNR Livradois-Forez dans le Puy-de-Dôme), du rédacteur d'un des documents d'objectifs (le CEN Rhône-Alpes a rédigé le DOCOB du site Natura 2000 dans la Loire et est également animateur du volet agri-environnement) et de l'agence de l'eau a été un gage pour assurer dès la phase d'élaboration la cohérence du contrat avec les documents stratégiques ou actions qui s'appliquent sur le territoire : Sdage/Sage<sup>36</sup>, Documents d'objectifs, MAET.

Au final cette phase de co-construction du contrat par l'organisation de réunions et d'échanges multiples entre financeurs a permis, malgré un temps de gestation long, d'élaborer un programme d'actions commun correspondant aux objectifs et stratégie d'intervention de chacun.

---

<sup>35</sup> CEN Auvergne et Rhône-Alpes, CR Auvergne et Rhône-Alpes, Conseils départementaux du Puy de Dôme et de la Loire, agence de l'eau Loire Bretagne

<sup>36</sup> Sage Loire Amont qui au moment de l'élaboration du contrat était en cours de définition de sa stratégie d'aménagement et de gestion du bassin Loire Amont. Il en fût de même pour le Sage Loire en Rhône-Alpes dont le plan d'aménagement et de gestion a été validé par le CLE en 2012.

## Un programme d'action construit sur les bases et compétences de chaque partenaire

L'objectif du contrat est de maintenir le bon fonctionnement hydrologique des zones humides de tête de bassin tout en préservant leur richesse écologique.

Le programme d'action initial a été réalisé sur la base d'une étude de faisabilité du montage de contrats de restauration et d'entretien de zones humides (CREZH) par le CEN Auvergne et par la réalisation de notices de gestion sur les 3 sites concernés en 2006 par les CEN Auvergne et Rhône-Alpes. Il s'agissait de disposer d'un estimatif technique et financier précis en vue de la finalisation du contrat.

Désignation des opérations	Maître d'ouvrage
Maîtrise foncière et d'usage	CD 63 et CD 42
Travaux de protection, de restauration, de génie écologique	CEN Auvergne et CD 42
Valorisation des actions entreprises, des sites, sensibilisation des publics	PNR Livradois-Forez
Animation, concertation, pilotage et coordination liés aux actions	PNR Livradois-Forez
Observatoires et suivis scientifiques (hors suivi Natura 2000)	CEN Auvergne et CEN Rhône-Alpes
Coordination globale, suivi/évaluation du contrat	PNR Livradois-Forez
Etude-bilan de fin de contrat.	PNR Livradois-Forez

De manière plus globale et comme il est constaté dans la répartition des opérations par maître d'ouvrage, chaque partenaire a apporté sa compétence (gestion foncière des départements, animation territoriale du PNR...) dans son champ d'intervention.

Le budget prévu pour la mise en œuvre du contrat était de 415 000 € pour la période 2008-2012. En 2012, le comité de pilotage a accepté de prendre en considération que le contrat dure cinq années pleines et devait, par conséquent, se prolonger jusqu'au 14/10/2013, soit au 5ème anniversaire de la signature du contrat.

Sur les aspects de gouvernance, un comité de pilotage a été mis en place afin de :

- faire le point, une fois par an, sur l'état d'avancement technique et financier du programme d'actions,
- vérifier la pertinence des actions menées et réorienter si nécessaire les plans d'actions annuels,
- favoriser la concertation entre les acteurs et leur implication, faciliter les prises de décision,
- justifier les demandes de versement des aides financières annuelles auprès des partenaires financiers, en début d'année N+1.

## Mise en œuvre du contrat

### **Une articulation des partenaires principalement dans la gouvernance du contrat**

Les entretiens réalisés et les éléments issus du rapport d'évaluation du contrat mentionnent une bonne articulation entre les différents partenaires techniques et financiers du contrat principalement lors des comités de pilotage. Plusieurs échanges bilatéraux entre les partenaires et le PNR du Livradois Forez ont également été réalisés dans la mesure où celui-ci fût en charge de l'animation territoriale du contrat. Les deux conservatoires des espaces naturels (Rhône-Alpes et Auvergne) ont systématiquement travaillé conjointement pour les suivis écologiques.

Toutefois malgré la recherche d'une cohérence inter-départementale dans la gestion des tourbières, les travaux ont été menés de façon indépendante sur les deux départements dans la mesure où un conseil départemental ne peut pas intervenir sur le territoire d'un autre département.

Les réunions du comité de pilotage ont permis d'assurer la cohérence des actions entreprises.

### **Une implication assez faible des acteurs du territoire dans la mise en œuvre du contrat**

L'implication des autres acteurs du territoire est restée assez faible. Bien que les agriculteurs aient été invités au comité de pilotage très peu y ont participé. Leur participation a plus été sur le terrain en contact régulier avec le CEN Auvergne et le CD Loire dans le cadre de la mise en œuvre des travaux et dans l'acquisition.

D'après le rapport d'évaluation du contrat, les autres usagers du site ont peu été consultés au cours du contrat. Invités pour l'événement de démarrage du contrat, les fédérations départementales de la randonnée pédestre, de la pêche et de la chasse ne sont pas ou peu mobilisées.

Les élus locaux qui ont régulièrement été invités aux comités de pilotage ont été peu présents dans les réunions organisées malgré leur proximité géographique. Les raisons évoquées dans ce manque d'implication dans le rapport d'évaluation du contrat sont un manque de temps de la part de ces derniers et la multiplication des démarches sur le territoire (N2000, RNR, ENS, Sage...).

Au final d'après les entretiens réalisés et le rapport d'évaluation du contrat, la mise en œuvre du contrat s'est relativement bien passée. Néanmoins celui-ci n'a pas réellement suscité une dynamique territoriale avec les acteurs locaux. Les modalités d'élaboration du contrat restées entre partenaires techniques et financiers peuvent en partie expliquer l'absence d'une réelle implication des acteurs locaux.

Les acteurs rencontrés évoquent également que cette situation est en partie liée à la nature du contrat qui est différente de celle d'un contrat territorial. En effet, il a été mis en avant que le contrat de restauration et d'entretien n'avait pas vocation à susciter une dynamique territoriale mais bien à mettre en œuvre un programme d'action opérationnel pour répondre à des enjeux identifiés.



## **Une bonne articulation des actions avec les autres démarches du territoire**

Les personnes rencontrées dans l'étude de cas ont toutes souligné la cohérence du contrat avec les différentes politiques départementales, régionales et nationales. Les MAEt ont été citées comme étant un dispositif complémentaire au contrat. En effet, le contrat a permis l'aménagement de certains sites accompagnant le changement des pratiques agricoles liées aux MAEt. Néanmoins, le fait que les deux démarches s'appliquent sur les mêmes sites (Natura 2000) et qu'elles aient des objectifs similaires a créé une confusion auprès de certains agriculteurs.

Les objectifs du contrat ayant été défini en prenant en compte les DOCOB, les actions menées ont été cohérentes avec Natura 2000 sur les sites concernés.

## **Résultats et effets**

### **Des moyens adaptés pour répondre aux enjeux identifiés**

D'après les entretiens et le rapport d'évaluation du contrat, les moyens humains déployés tout au long du contrat semblent avoir été suffisants, bien que supérieurs à ce qui était prévu (estimé à environ 220 jours soit 1 ETP au lieu de 180 jours prévus environ). Le budget dépensé s'élève à 271 133 € sur la période 2008-2013, soit 65% du budget prévisionnel. Comme il sera présenté après, la totalité du budget n'a pas été consommée en raison d'acquisitions foncières partiellement réalisées.

La coordination du contrat s'est déroulée comme prévu. Un comité de pilotage a eu lieu tous les ans en fin d'année faisant le point sur les réalisations de l'année en cours et les programmations de l'année suivante. Les points, notamment techniques, posant problème étaient discutés et le comité de pilotage validait les décisions et les modifications effectuées. Plusieurs partenaires du contrat ont mentionné le caractère opérationnel, transparent et ouvert de celui-ci malgré la faible participation des acteurs locaux.

### **Un objectif global en partie atteint**

Globalement le contrat a été mené comme prévu. Toutes les actions ont été mises en œuvre, mais certaines l'ont été partiellement. Par exemple, toutes les acquisitions ont eu lieu sur le département de la Loire dans le cadre de sa politique Espaces Naturels Sensibles. Le Conseil départemental du Puy-de-Dôme n'a pas souhaité acquérir lui-même les surfaces prévues dans le contrat pour des raisons budgétaires, contrairement à ce qui était prévu à la signature du contrat.

Pour les travaux de protection, de restauration et de génie écologique, les principaux types de travaux prévus ont été mis en œuvre. Cependant, les résultats escomptés n'ont pas été atteints à part pour l'enlèvement des clôtures devenues inutiles (200% de l'objectif atteint). L'écart entre les résultats escomptés et ceux atteints est dû aux évolutions des pratiques agricoles depuis l'élaboration des notices de gestion. Les parcs de pâturage ont été modifiés et les besoins des agriculteurs ont évolué.

Désignation des opérations	Types de travaux	Résultats attendus	Résultats obtenus
Maîtrise foncière et d'usage	Acquisition de zones tourbeuses	80,3 ha	40,3 ha
	Mise en place de contrats de gestion avec des exploitants	10 contrats de gestion avec 8 exploitants de parcelles concernées par les tourbières	1 bail rural à caractère environnemental 3 conventions (157,8 ha)
Travaux de protection, de restauration, de génie écologique	Mise en défens de tourbières par la pose de clôtures	33,45 ha de tourbières mise en défens par la pose de 2 820 ml de clôtures	1 325 ml de clôtures - 11 ha
	Mise en défens de zones de sources par la pose de clôtures	1,3 ha de zones de sources mise en défens par la pose de 840 ml de clôtures	278 ml de clôtures – 0,27 ha
	Mise en défens de bordure de ruisseaux par la pose de clôture	2,55 ha de bordure de ruisseaux mise en défens par la pose en 2 520 ml de clôture	1 875 ml de clôtures – 1,85 ha
	Aménagement de parcs de pâturage par la pose de clôture		1 265 ml de clôtures
	Enlèvement de clôtures devenues inutiles	750 ml de clôtures enlevées	1 560 ml de clôtures
	Aménagement de points d'abreuvement du bétail	7 points d'abreuvement aménagés	3 points d'abreuvement
	Suppression de zone d'érosion (reprofilage et revégétalisation)	200 ml	
Valorisation des actions entreprises, des sites, sensibilisation des publics		3 visites de terrain Conférences	3 visites de terrain Présentation du contrat lors de la journée technicien
Observatoires et suivis scientifiques (hors suivi Natura 2000)			13 suivis scientifiques réalisés par tourbière entre 2008 et 2012

(d'après le rapport d'évaluation du contrat)

L'objectif global du contrat qui était de maintenir un bon fonctionnement hydrologique des zones humides de tête de bassin tout en préservant la biodiversité que présentent les tourbières a été atteint d'après les acteurs rencontrés, expliquant le non renouvellement du contrat.

D'après le rapport d'évaluation du contrat 2008-2013, il semblerait au vu des résultats des suivis scientifiques, que les secteurs les plus dégradés et mis en défens aient été restaurés. La plupart des placettes témoin montrent une certaine stabilité des habitats de tourbière.

Le suivi des espèces végétales patrimoniales note que les stations de Laïche des bourbiers sur la Tourbière de l'Oule et de Scheuchzérie des marais sur la Tourbière de la Croix de Barras se sont maintenues.

Concernant la préservation du patrimoine faunistique, peu d'éléments permettent d'expliquer la diminution des populations de Nacré de la Canneberge observée préalablement à la mise en œuvre du contrat.

En raison d'un suivi actuel faible sur la zone du contrat, peu d'éléments permettent de dire s'il y a eu une évolution des milieux naturels depuis le dernier constat effectué lors de l'évaluation du contrat en 2013.

Concernant la préservation des tourbières, le contrat est un demi-succès, dans le sens où seulement la moitié de la surface objectif a été acquise.

### **Une capitalisation des connaissances interne accompagnée d'un transfert des connaissances**

La connaissance ayant déterminé la stratégie d'action du contrat a principalement été acquise par le CEN par l'intermédiaire de son étude de faisabilité de mise en place de CRE ZH. Celle-ci a permis de cibler l'action et d'identifier clairement les enjeux présents sur les zones humides concernées.

Les données scientifiques acquises au cours du contrat, notamment lors des inventaires et suivis scientifiques ont essentiellement été conservées et capitalisées en interne par les deux conservatoires d'espaces naturels.

Lors de la fin du contrat, il y a eu une réflexion afin de transférer les acquis de la démarche. Un film ainsi que des plaquettes de présentation ont été réalisés par le PNR du Livradois Forez pour communiquer sur la démarche. Au niveau du CEN Auvergne, et dans le cadre de ses missions d'accompagnement de contrats territoriaux, la démarche a été présentée à des techniciens de milieux aquatiques travaillant dans la conception d'un contrat territorial. L'objectif était de montrer aux acteurs locaux ce qui pouvait se faire en matière d'intervention sur les zones humides.

### **Une pérennisation des actions uniquement dans le cadre de certaines actions**

Une pérennisation à moyen terme de certaines actions dès la conception du contrat avait été pensée, notamment avec des conventions de gestion avec les agriculteurs.

En 2016, ces dernières sont toujours en cours. Certaines actions prévues telles que l'entretien des clôtures pour la mise en défens de certaines zones ont été pérennisées par la mise en place de protection en bois et de blocs de pierre. Toutefois des doutes subsistent quant à la pérennité des pratiques des agriculteurs une fois que certains matériels utilisés tels que les abreuvoirs seront devenus obsolètes.

L'acquisition foncière notamment dans le département de la Loire est perçue comme une action de pérennisation sur le long terme, d'autant plus que l'espace acquis a permis d'étendre la Réserve Naturelle Régionale des Jasseries de Colleigne.

Sur les suivis scientifiques, seules quelques missions sont réalisées par le département de la Loire.

En revanche les acteurs rencontrés s'accordent à dire que la dynamique de coopération entre les partenaires sur le territoire a disparu. Peu voire pas de suivi n'est réalisé sur le territoire.

## Points forts et points faibles du cadre d'action utilisé sur les zones humides

### Points forts :

- Le contrat de restauration et d'entretien a permis la convergence des objectifs communs de plusieurs autres politiques publiques départementales (ENS) et régionales (RNR, programme espèces et milieux remarquables...) sur les milieux humides.
- Importance du rôle de l'animation réalisée par le PNR afin de favoriser les échanges entre les acteurs et de maintenir une réelle synergie tout au long de la durée de vie du contrat.
- Souplesse du cadre contractuel dans la mise en œuvre des actions.
- Une gouvernance jugée transparente et ouverte à tous malgré le manque d'implication des agriculteurs et des élus locaux au sein du comité de pilotage.

### Points faibles :

- Avec plusieurs institutions ayant des cadres stratégiques et des règles de financement différents, la conception du contrat fut longue et jugée lourde d'un point de vue administratif, contrairement à sa phase de mise en œuvre
- Des moyens humains et financiers jugés élevés au regard de la taille des zones humides concernées. Une démarche jugée non réalisable à nouveau par certains partenaires du contrat.
- Une pérennité des actions partielles : des actions prévues s'inscrivant à moyen et long terme, mais une absence de suivi des maîtres d'ouvrage suite à l'arrêt du contrat.
- L'absence d'une réelle dynamique territoriale avec les acteurs locaux. Deux raisons peuvent être évoquées à cette limite : initialement le contrat ne résulte pas d'une dynamique locale, mais d'acteurs externes, les acteurs locaux ayant très peu été sollicités lors de la conception du contrat ; à la différence du contrat territorial dont la dynamique territoriale est l'essence même de sa mise en œuvre, le contrat de restauration et d'entretien a été avant tout perçu comme un cadre de réalisation d'actions opérationnelles et techniques.

## Synthèse des enseignements au regard du questionnaire évaluatif

<p>Q1-Dans quelle mesure les outils de l'agence de l'eau sont-ils les garants de sa politique d'intervention ?</p>	<p style="text-align: center;"><b>Pertinence</b></p> <p>Les objectifs de l'agence perçus par les partenaires étaient à la fois : le maintien du bon état des masses d'eau et la préservation des zones humides. Le cadre contractuel a été choisi sur proposition de l'agence (adaptation de son outil CREZH) et d'une volonté des acteurs de trouver un cadre commun de travail sur les zones humides. L'outil contrat a été jugé pertinent dans la mesure où il a permis une convergence des interventions des partenaires. En revanche celui-ci n'a pas permis l'émergence d'une dynamique territoriale.</p>
	<p style="text-align: center;"><b>Cohérence</b></p> <p>Les moyens humains et financiers déterminés dans le contrat ont permis la bonne mise en œuvre de celui-ci. Le contrat a été le cadre d'une mise en cohérence de plusieurs politiques publiques portées par plusieurs acteurs. L'articulation avec les autres dispositifs présents sur le territoire (N2000, MAET, Sage) a été prise en compte dès la conception du contrat mais aussi par une mise en cohérence indirecte des maîtres d'ouvrage dans leurs missions dans la mesure où ils étaient également en charge de ces autres démarches territoriales.</p>
	<p style="text-align: center;"><b>Efficacité</b></p> <p>L'objectif global du contrat a en partie été atteint avec un maintien du fonctionnement hydraulique des zones humides et de leur richesse écologique.</p>
<p>Q2 Dans quelle mesure l'agence de l'eau contribue-t-elle à une territorialisation de l'action publique en faveur des zones humides ?</p>	<p style="text-align: center;"><b>Pertinence</b></p> <p>Deux niveaux de territorialisation observés grâce à l'étude de faisabilité de CREZH menée en 2006 par le CEN Auvergne : une sélection des trois tourbières en raison de leurs enjeux propres ; des notices de gestion et donc des actions différenciées par tourbière. En revanche peu d'implication des élus locaux et absence de maîtrise d'ouvrage locale.</p>
	<p style="text-align: center;"><b>Cohérence</b></p> <p>Malgré l'ouverture du comité de pilotage, il y a eu une très faible participation des usagers locaux au processus de gouvernance du contrat.</p> <p>Une sélection des actions prenant en compte les enjeux liés aux fonctionnalités hydrauliques et écologiques des zones humides.</p>
	<p style="text-align: center;"><b>Efficacité</b></p> <p>En raison d'une très faible participation des acteurs locaux, l'appropriation des actions réalisées dans le contrat par ces derniers</p>

	peut être considérée comme faible.
Q3- Dans quelle mesure l'agence de l'eau contribue-t-elle à la pérennité des bénéfices de l'action publique et privée en faveur des zones humides ?	<p><b>Pertinence</b></p> <p>Une prise en compte de l'enjeu de pérennité dès la conception du contrat avec la réalisation de convention de gestion avec les agriculteurs à moyen terme et à plus long terme avec l'acquisition foncière.</p>
	<p><b>Cohérence</b></p> <p>Au regard de la faible implication des acteurs locaux dans le contrat, à l'exception des agriculteurs (convention) pas de relais des actions effectuées par le contrat par des structures locales.</p>
	<p><b>Efficacité</b></p> <p>Une poursuite des actions menées à moyen terme avec les conventions de gestion signées par les agriculteurs et la mise en œuvre de mesures agroenvironnementales. Les acquisitions foncières jugées efficaces pour la pérennisation des actions menées. En revanche essoufflement de la dynamique partenariale dès la fin du contrat. Peu de suivi réalisé.</p>
Q4- Dans quelle mesure les différentes formes de mobilisation des connaissances participent-elles à la construction d'une action publique efficace en faveur des zones humides ?	<p><b>Pertinence</b></p> <p>Importance de l'étude de faisabilité du contrat permettant la détermination des actions initiales.</p>
	<p><b>Efficacité</b></p> <p>Une valorisation et un transfert des acquis du contrat auprès de plusieurs publics, notamment auprès de futurs porteurs de contrat. Pas d'éléments de réponse quant à l'utilité de cette connaissance auprès des publics concernés.</p>

# ÉTUDES DE CAS DÉLÉGATION CENTRE-LOIRE

## Présentation de l'étude de cas et du questionnaire

### Le contexte de l'étude de cas

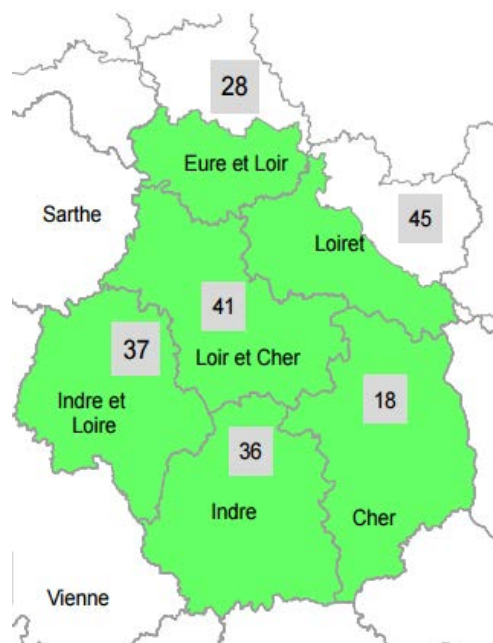
L'agence de l'eau Loire-Bretagne est divisée en cinq délégations. La délégation Centre-Loire couvre les six départements de la région Centre (Cher, Eure et Loire, Indre, Indre-et-Loire, Loir-et-Cher et Loiret), à l'exclusion de la partie nord de l'Eure-et-Loir et du Loiret, située sur le bassin Seine Normandie. D'une superficie de 39 000 km<sup>2</sup>, son réseau hydrographique atteint 23 000 km. Les vallées des principaux cours d'eau (Loire, Cher, Indre, Loir et Creuse) concentrent la majorité des 2,5 millions d'habitants établis sur le territoire de la délégation.

La délégation met en œuvre la politique d'intervention de l'agence auprès de l'ensemble des acteurs de son territoire par :

- la planification et l'identification des priorités d'actions en cohérence avec les grandes orientations nationales et de bassin
- l'émergence et la programmation des projets le plus souvent dans des cadres contractualisés (accord de partenariat départemental, CPER, contrat territorial, etc.)
- l'appui à la conception et la réalisation des actions portées par les maîtres d'ouvrage
- l'instruction technique et la gestion administrative et financière des demandes d'aide
- le contrôle et l'évaluation des projets financés et la valorisation des résultats obtenus,
- la représentation auprès des instances locales afin d'impulser la politique de l'agence.

Sur la période 2007-2015, la délégation a porté 173 dossiers et réalisé le suivi de 6 Sage (Cher amont, Cher aval, Yèvre-Auron, nappe de Beauce, Loiret et Sauldre).

Le rôle de la délégation est d'orienter les contrats territoriaux sur le volet aquatique en y intégrant les enjeux régionaux. Ces derniers sont fortement liés au caractère rural du territoire et aux pressions environnementales inhérentes à l'agriculture. Outre l'appui apporté aux référents départementaux, la délégation dispose de 20 agents repartis par département et par cycle de l'eau afin d'intervenir dans la gestion et l'aménagement du territoire.



## Le questionnement

Le cas de la délégation Centre-Loire a été retenu par le comité de pilotage comme une situation représentative d'utilisation des outils d'intervention en faveur des zones humides. En effet, à la suite de l'analyse quantitative, il apparaissait clairement des différences de réalisations selon les délégations avec certaines comme Ouest atlantique présentant de très nombreuses interventions en faveur des zones humides et d'autres comme Centre-Loire présentant relativement peu d'interventions en faveur des zones humides.

La prise en compte de l'influence des contextes socio-politiques est un des facteurs explicatifs potentiels permettant de comprendre la posture, et les différents modes d'intervention de l'agence sur les territoires et donc les différences constatées en matière de réalisation.

Ce cas a donc vocation à illustrer et mieux comprendre les interactions des outils d'intervention de l'agence avec une politique zones humides portée par une délégation territoriale et notamment les relations avec les politiques d'aménagement et de préservation du territoire et de biodiversité.

## La liste des personnes interrogées

Liste des personnes rencontrées :

<b>Organisme</b>	<b>Nom_contact</b>
AELB Délégation Centre-Loire	Bernadette DORET
AELB Délégation Centre-Loire	David BRUNET
AELB Délégation Centre-Loire	Rémy MARQUES
DRAAF Centre Val de Loire	Guy FREMAUX
Conseil régional Centre	Géraud DE SAINT ALBIN
Conseil régional Centre	Sophie GREMION
CEN Centre-Val-de-Loire	Frédéric BRETON
CDC Loches	Albert BARDOU
CD 37	Benoit COUNDRIN
DREAL Centre-Loire	Sophie GAUGUERY



### Dimension externe

#### Les enjeux

Le territoire de la délégation Centre-Loire présente un fort caractère rural. La densité de population est de 66 hab. /km<sup>2</sup>, soit moitié moins que la moyenne nationale. La majorité de la population se concentre autour des cours d'eau, notamment le long de la Loire où l'on retrouve les deux plus grandes agglomérations régionales (Orléans et Tours). L'activité économique se caractérise donc par une forte dominante agricole, le Centre-Val de Loire étant la première région céréalière d'Europe. Cette production engendre d'importantes pressions sur la consommation des ressources en eau et présente des risques environnementaux liés à l'utilisation des pesticides et des matières fertilisantes.

La maîtrise de l'aménagement du territoire s'accompagne de problématiques hydromorphologiques. La volonté de transformer l'hydromorphologie de la région n'est pas récente comme témoigne l'existence des plus grandes zones humides du territoire, la Brenne et la Sologne, toutes deux d'origines artificielles. Néanmoins, certaines interventions de réméandrage des cours d'eau doivent faire face au mécontentement des agriculteurs et menacent des zones humides. Ces opérations sont d'autant plus difficiles qu'elles doivent composer avec les représentants politiques locaux, qui sont pour la plupart issus du monde agricole.

Parallèlement aux deux espaces naturels emblématiques de la région, le territoire se compose d'une mosaïque de petites zones humides. Leur nombre est en diminution et l'existence de plusieurs d'entre-elles est fortement menacée. Elles doivent faire face aux pressions des cultures agricoles mais aussi à la disparition de l'élevage extensif (favorable aux zones humides) et à l'évolution du territoire avec une place grandissante de la chasse. La protection de ces espaces connaît un déficit de connaissances et un manque d'implication des acteurs politiques locaux.

Plusieurs solutions ont été avancées afin de conjuguer la protection de ces espaces naturels et l'activité agricole du territoire. Ainsi, le besoin d'identifier et réhabiliter les zones humides du territoire est avancé comme étant plus que nécessaire afin de faciliter la création de « zones tampon ». Celles-ci seraient allouées au traitement des nitrates et des rejets agro-industriels et à la régulation des crues régulières. Cette action pourrait être complétée par l'articulation des zones humides avec le volet agricole afin traiter les pollutions diffuses à travers l'épuration des eaux de drainage. L'intégration des zones humides dans les contrats territoriaux devrait aussi s'inscrire dans ce processus pour lutter contre les risques d'érosion et pollution. Enfin, les outils du Sdage pourraient être plus largement mobilisés, comme la création de zones remarquables (ZHIEP, ZSGE).

#### Les acteurs et la cohérence d'intervention

Le territoire de la Délégation Centre-Val de Loire est peu structuré en termes de maîtrise d'ouvrage et composé d'une multitude d'acteurs de petite taille, que ce soit pour le petit cycle ou le grand cycle de l'eau. Ces acteurs, parfois concurrents entre eux, peuvent être distingués en trois catégories :

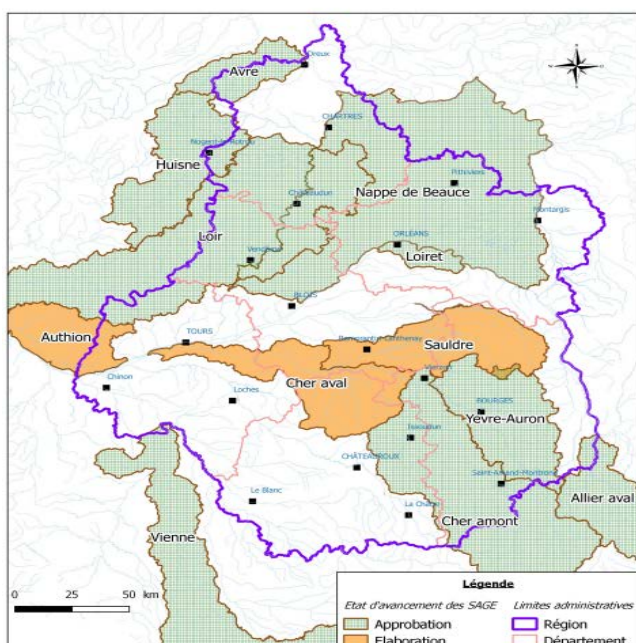
- Les responsables politiques locaux, aux niveaux communal ou départemental, sont en majorité issus du monde agricole.

- Aux décideurs des collectivités territoriales, s'ajoutent les acteurs historiques et traditionnels de la politique de l'eau, le plus souvent structurés en syndicat de rivière pour la gestion des milieux aquatiques.
- Enfin, les gestionnaires d'espaces naturels, à savoir le conservatoire d'espaces naturels de la région Centre, les parcs naturels régionaux (Brenne, Loire-Anjou-Touraine et Perche) ou les réserves naturelles nationales (Chaumes du Vernillier, Chérine, Saint-Mesmin, Val de Loire, Vallées de la Grand-Pierre et de Vitain) ou régionales (de Pontlevoy (41), de la vallée des Cailles (28), du bois des Roches (36), du marais de Taligny (37) et des Terres et Etangs de Brenne (36)), travaillent avec les acteurs des milieux aquatiques, pour mener des actions et projets de gestion de l'eau, sans pour autant avoir une culture eau à la base mais plutôt une culture biodiversité.

Cette relativement faible structuration du territoire en maîtrises d'ouvrage et des acteurs disposant de moyens limités (cf. carte du potentiel fiscal par commune) se traduit par une couverture hétérogène du territoire en outils territoriaux de gestion de l'eau que sont les Sage et les contrats territoriaux.

Etat d'avancement des SAGE  
en région Centre-Val de Loire

Situation au 24 novembre 2016



La carte des Sage ci-contre met en évidence que ceux-ci ne couvrent pas l'intégralité du territoire et ne prennent pas en compte tous les enjeux liés aux zones humides. Des territoires entiers pourtant emblématiques ne disposent pas de politique de gestion de l'eau comme la Sologne ou la Brenne.

Les Sage sur le territoire de la délégation restent peu portés politiquement et reposent sur des moyens humains limités (un ETP dans la plupart des cas).

Plus d'une cinquantaine de contrats territoriaux sont financés par l'agence de l'eau Loire-Bretagne sur la délégation Centre-Loire, majoritairement portés par des syndicats de rivière, avec une couverture tout aussi inégale :

- De nombreux contrats territoriaux dans l'Indre-et-Loire caractérisés par leur relative petite taille
- Des départements peu couverts en contrats comme le Loiret ou l'Eure-et-Loir
- Des territoires orphelins alors même qu'il existe un Sage.

L'un des intérêts majeurs de la mise en place d'un contrat territorial réside dans l'installation d'une gouvernance. La boîte à outils de l'agence est calée pour des CT MA avec un maître d'ouvrage. Or sera reproduit à l'identique la démarche qu'elle vaille pour un cours d'eau ou une zone humide alors même que les problématiques et situations sont très différentes. Par exemple, on réinstalle une gouvernance pour les ZH alors qu'il peut y avoir déjà des instances comme pour les réserves.

De l'aveu même des acteurs, les actions menées sur le territoire ne sont pas assez nombreuses et souffrent d'un manque de coordination entre les différents acteurs. Ceux-ci disposent de moyens limités pour faire face aux différents enjeux et conflits inhérents au territoire. Ces limites sont un des facteurs conduisant au morcelage du territoire, à la désaffectation et à la dégradation de certaines zones humides et la privatisation de zones remarquables (exemple de la Sologne).

## **Dimension interne**

### Les objectifs à l'échelle de la délégation

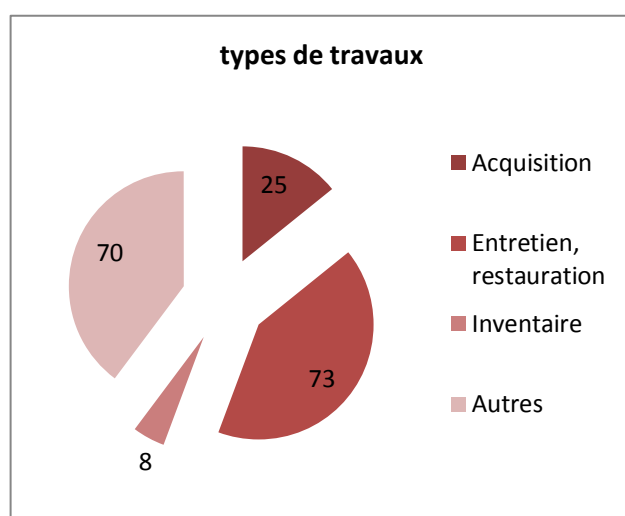
La politique de protection des zones humides menée par la délégation Centre-Loire est orientée par les directives européennes et nationales. A ce titre, la Directive-cadre sur l'eau (DCE) et le Sdage Loire-Bretagne constituent les deux grandes sources des objectifs à atteindre. Ainsi, le Programme de mesures identifie les enjeux inhérents aux zones humides, à intégrer dans les contrats locaux (contrats territoriaux, conventions de gestion durable...), sur lesquels la délégation intervient. Les objectifs de la délégation sur les zones humides rejoignent ceux des différents Sage du territoire. Le sens général des orientations et des dispositions du Sdage Loire-Bretagne, comme celui de la réglementation nationale, est que la préservation des zones humides est la règle, et leur dégradation l'exception. Celle-ci doit être compensée, à hauteur des fonctionnalités (épuration et régulation) et de la biodiversité impactées. L'approche défendue par la délégation consiste à favoriser la continuité des masses d'eau, la protection des zones humides et de la biodiversité représentant des objectifs moins prioritaires. Les actions menées par la délégation, relativement récentes (depuis 2014) sont principalement dirigées vers les milieux aquatiques et se concentrent majoritairement vers le bassin versant. Elles ne vont également pas au-delà des connaissances et enjeux établis dans les Sage locaux

Afin de réaliser ces objectifs, la délégation suit classiquement un fonctionnement avec une entrée par maître d'ouvrage, qui serait potentiellement le porteur d'un contrat territorial. Cette démarche présente plusieurs limites, au regard de la réticence de nombreux acteurs à intégrer certains enjeux dans leurs projets, comme les pollutions diffuses ou les zones humides. Pour répondre à cette déficience, l'agence de l'eau et la délégation Centre-Loire fonctionnent donc suivant une approche territoriale où les maîtres d'ouvrage sont regroupés suivant leurs qualifications et leurs zones d'intervention. Ceux-ci sont mobilisés pour diverses actions, à savoir :

- Acquisition : la délégation mobilise des fonds pour l'achat de terrains classés en zone humide. Ces acquisitions sont réalisées dans la perspective de restaurer, d'entretenir et de protéger ces espaces naturels au patrimoine exceptionnel ou à la fonction régulatrice essentielle (fonction épuration notamment mais aussi pour la gestion des inondations) pour le territoire. Sur le territoire de la délégation, une convention de gestion durable a été engagée avec la réserve naturelle nationale de la Chérine. Cependant il a fallu tordre l'outil en procédant à l'acquisition de plusieurs étangs mais en instaurant une CGD sur la totalité de l'espace alors que cela aurait dû être fait uniquement sur les étangs acquis. Cela montre que dans certains cas, une certaine souplesse a pu être trouvée pour la mise en œuvre de la CGD.
- Inventaire : les programmes d'inventaire permettent la réalisation d'études afin d'identifier, de localiser et de lister les nombreuses zones humides réparties sur le territoire de la délégation.

- **Restauration/Entretien** : de nombreuses actions de la délégation cherchent à protéger et préserver les zones humides du territoire d'une richesse faunistique et floristique remarquable. Se pose cependant une question d'équilibre entre restauration et gestion : doit-on financer potentiellement tous les sites en gestion sachant qu'avec un nombre de sites restaurés en augmentation, la gestion représente un poids croissant dans les budgets. On retrouve aussi une problématique liée à un outil construit pour des cours d'eau et à la culture de l'agence : l'entretien présente plus d'intérêt pour les zones humides que pour les cours d'eau dans la perspective du bon état.
- **Autres travaux** : La délégation puise dans son budget afin de mener des campagnes de communication et d'animation pour sensibiliser les acteurs civils et professionnels sur le rôle et la préservation des zones humides. Elle réalise également des indicateurs de suivi et des bilans pour évaluer son action. Enfin, elle mobilise des techniciens de rivière pour apporter des connaissances et compétences sur la gestion de l'eau au niveau local.

Le schéma ci-contre présente la répartition des actions financées par la délégation Centre-Loire. Il met en évidence la forte proportion de travaux d'entretien et de restauration et le très faible volume d'inventaires (mais qui exclut les 18 dossiers espèces protégées). Au regard des interventions à l'échelle du bassin, on constate une proportion légèrement inférieure d'acquisitions (14% des dossiers contre 21% à l'échelle du bassin), très inférieure pour les inventaires (5% des dossiers contre 20% à l'échelle du bassin) et une plus forte proportion des autres travaux<sup>37</sup> (40% des dossiers contre 23% à l'échelle du bassin).



Les critères d'intervention sur les ZH sont donc les suivants :

- espaces à forte valeur patrimoniale présentant un intérêt faunistique ou floristique ou un habitat remarquable ;
- fonction épuratrice naturelle pour assurer la qualité de l'eau ;
- fonction régulatrice naturelle pour éviter les crues non-maitrisées.

Dans ce contexte, le rôle de la délégation est perçu comme essentiel :

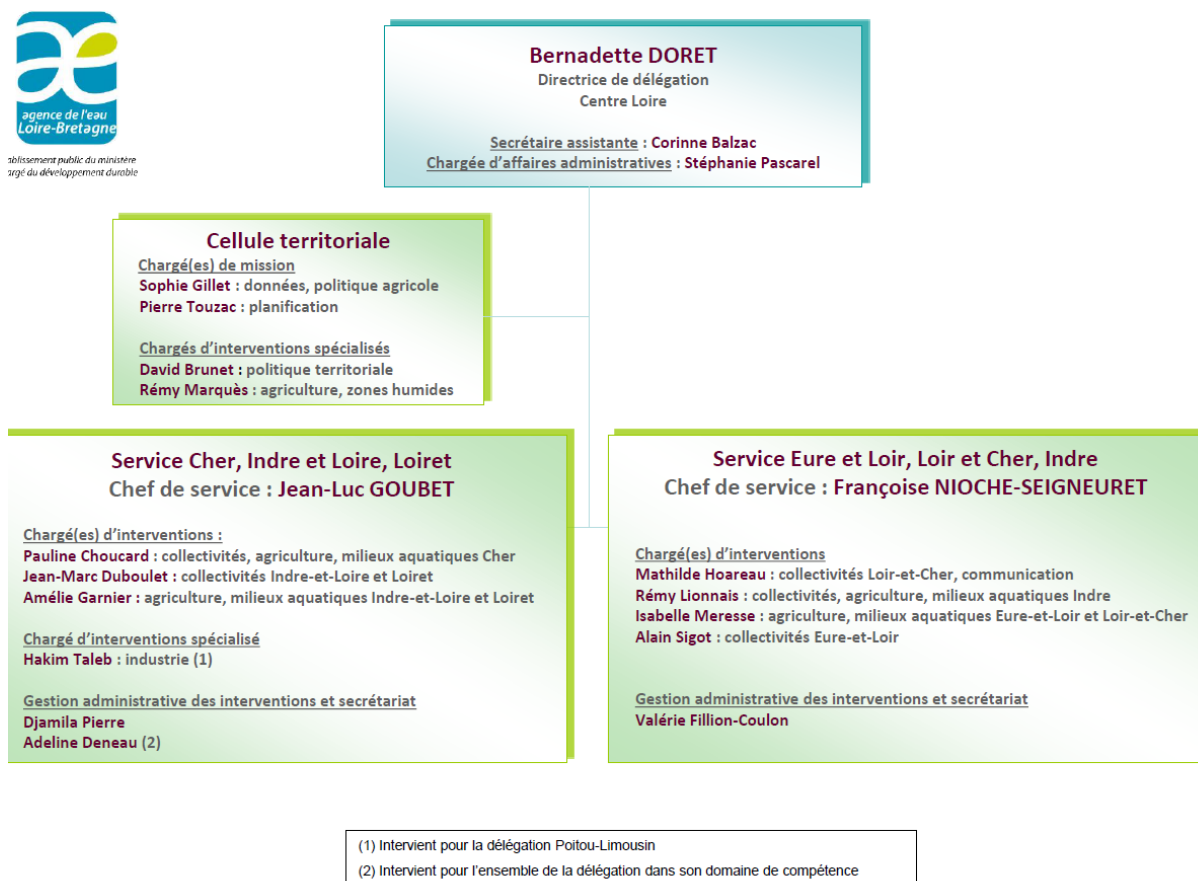
- au travers du soutien financier, indispensable pour maintenir un volant d'actions conséquent et assurer la pérennisation des espaces naturels ;
- au travers des échanges techniques autour de la conception, la mise en œuvre et le suivi des contrats.

<sup>37</sup> Etudes, suivi-évaluation, animations...

## Son organisation

L'organisation de la délégation repose sur un volume restreint de ressources humaines comme le présente l'organigramme ci-dessous, avec :

- 1 agent multithématique par département ;
- 4 agents pour l'atteinte du bon état et l'enjeu morphologie dont un chargé d'intervention sectorielle milieux aquatiques.



Pour répondre aux objectifs fixés à la délégation, et au regard des moyens humains disponibles, la stratégie retenue est de proposer des contrats multi thématiques morphologie / pollutions diffuses sans enjeu eau potable et pour lesquels les enjeux sur les zones humides ne sont pas considérés comme prioritaires. Dans ce contexte, la délégation a été en capacité d'augmenter de 10%/an ses opérations avec le même personnel.

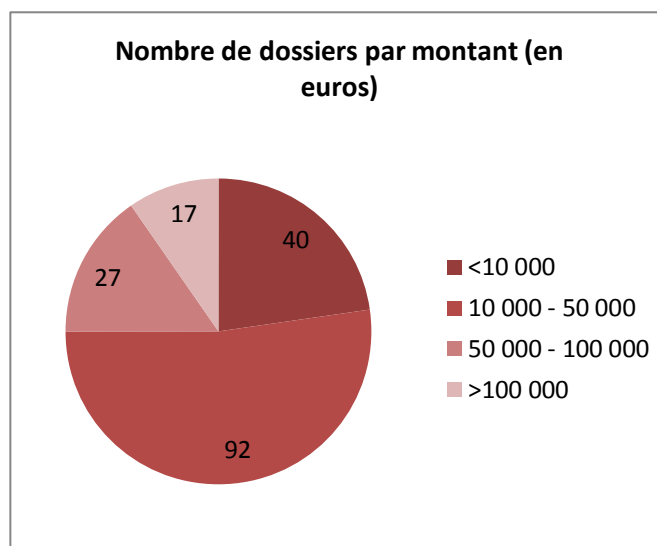
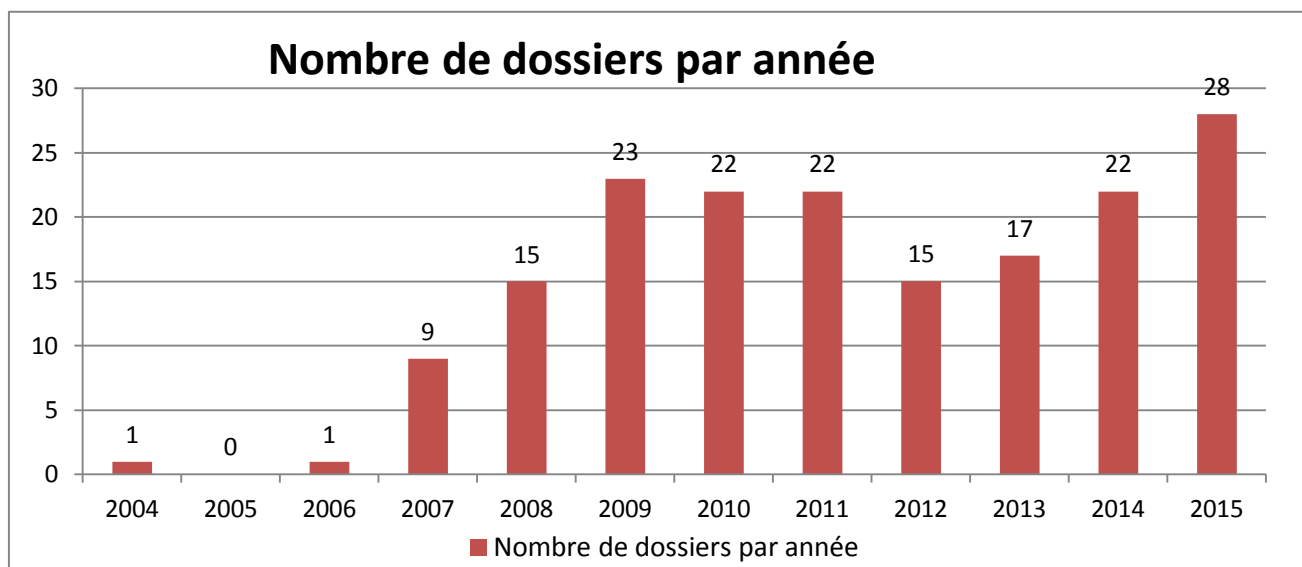
Il n'existe pas une méthode d'intervention et d'élaboration des contrats locaux et des priorités clairement définies avec les acteurs locaux. L'organisation doit faire face à une augmentation des exigences opérationnelles sans jouir de capacités humaines et financières élargies, qui mériteraient peut-être d'être plus proportionnelles aux enjeux à traiter qu'à la capacité de faire des acteurs existants. La situation vécue par la délégation laisse penser à une mécanique d'effets autoreforçants où les moins structurés sont les moins soutenus ce qui in fine se traduit par une moindre capacité à se structurer et à déboucher sur des programmes d'actions en faveur des zones humides. L'émergence de maitres d'ouvrage suppose un travail d'animation sur les territoires qui n'est pas nécessairement suffisamment soutenu par l'agence (notamment au

regard des critères de forfaitisation des frais de fonctionnement qui peuvent être bloquants pour l'animation).

Dans ces conditions, les actions menées demeurent systématiques insuffisantes. La loi GEMAPI de 2014 représente à ce titre une véritable opportunité pour la protection des zones humides, en octroyant des compétences directement au niveau des communes.

### Ses réalisations

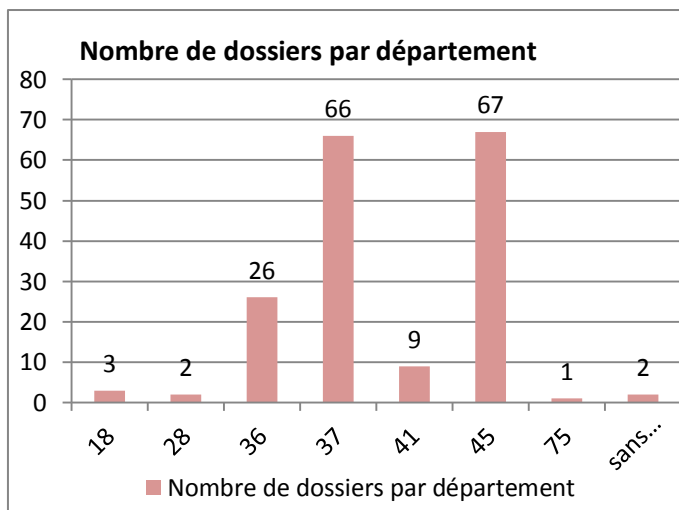
Les dossiers gérés par la délégation sont au nombre de 175 sur la période 2004-2015, ce qui est relativement faible si on compare à d'autres délégations.



Les actions d'entretiens et de restauration (73) ont été en majorité ciblées par rapport à l'acquisition de nouvelles zones humides (25) ou la réalisation d'inventaires (8) comme évoqué plus haut. A ces actions, la délégation a entrepris d'autres travaux de nature diverses (70).

Elle a fait appel le plus souvent aux collectivités territoriales (79) – communautés de communes de Lôches et d'Azay-le-rideau et département d'Indre-et-Loire principalement et aux

conservatoires (66) – dont 63 rien que pour le CEN de la région Centre pour réaliser ces actions, même si les partenariats avec les associations (31) ne sont pas à négliger. Les départements d’Indre-et-Loire et du Loiret ont bénéficié à eux-seuls de près des trois quarts des actions entreprises par la délégation (poids des dossiers de la FDPMA en Indre et Loire et du CEN Région Centre dans le Loiret), soulignant l’importante disparité entre les territoires.



## Synthèse

Le rôle de la délégation apparaît essentiel, de par le soutien financier et l’appui technique qu’elle fournit à des acteurs locaux peu structurés. Les contrats territoriaux qu’elle établit ont un impact probable sur la protection des zones humides mais demeurent imparfaits, certains enjeux n’étant pas suffisamment pris en compte (comme les pollutions diffuses) à cause de la réticence des acteurs politiques locaux. La logique de rentabilité économique défendue par les agriculteurs impacte négativement l’élaboration des contrats territoriaux. Son expertise et sa capacité à mobiliser un vaste réseau d’acteurs politiques, économiques et de techniciens restent uniques sur le territoire.

Néanmoins, les insuffisances financières des maîtres d’ouvrage d’une part et un manque de connaissance global du territoire d’autre part ne permettent pas de mettre en place un programme de protection des zones humides optimal. La structuration de la politique de gestion de l’eau pâtit d’une faible structuration avec des acteurs de petite taille, très éclatés, que ce soit sur le grand cycle ou le petit cycle. Sans parler de la coexistence de deux mondes qui ont du mal à se parler : celui de l’eau et celui de la biodiversité. Le Conservatoire d’Espaces Naturels (CEN) Centre-Val de Loire au travers du contrat territorial original tripartite (Etat, Région, agence) est en mesure d’assurer une meilleure coordination entre les outils des différents acteurs mais ne peut que constater les difficultés à assurer la cohérence des interventions entre les principaux acteurs, que ce soit à l’échelle stratégique (les objectifs de la politique Natura 2000 par exemple) ou à l’échelle administrative (harmonisation des règles et du fonctionnement administratif). Si une rationalisation est possible, elle ne débouche pas pour autant sur une meilleure articulation pour maximiser les synergies et les effets leviers.

La loi GEMAPI de 2014 fournit un axe d’amélioration pour le futur des zones humides, en octroyant des compétences directement au niveau des communes. En effet, les responsables politiques locaux, issus du monde agricole, demeurent souvent réticents à s’impliquer dans la préservation des zones humides qui peut nuire aux intérêts économiques des paysans, même si

certaines exceptions demeurent comme dans la Brenne où les éleveurs sont très impliqués dans l'entretien des zones humides qui participe à la sauvegarde de l'élevage extensif en plus de son impact sur la préservation de la biodiversité. Cette législation représente une opportunité pour favoriser les processus de territorialisation et de pérennisation des zones humides, menacées par la privatisation ou l'abandon. La prise en compte de la biodiversité comme critère prioritaire constitue une véritable opportunité pour la délégation, apportant une meilleure compréhension des fonctionnalités naturelles de ces espaces aquatiques et une plus-value patrimoniale non-négligeable.

Les caractéristiques de l'action de la délégation Centre-Loire et du territoire sur lequel est déployé le dispositif peuvent être résumées à travers le tableau suivant.

<p><b>ATOUS</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>⇒ Capacité de mobilisation d'acteurs locaux au travers du contrat territorial</li> <li>⇒ Plateforme en ligne composée d'une base de données détaillée</li> <li>⇒ Expertise reconnue</li> <li>⇒ Développement de contrats territoriaux de qualité</li> </ul>	<p><b>FAIBLESSES</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>⇒ Ressources humaines insuffisantes au regard des enjeux</li> <li>⇒ Déficit de connaissance sur les ZH à l'échelle du territoire par manque d'inventaires</li> <li>⇒ Manque de coordination entre les acteurs</li> <li>⇒ Diminution de la superficie de zones humides</li> <li>⇒ Une maîtrise d'ouvrage insuffisante</li> </ul>
<p><b>OPPORTUNITES</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>⇒ Loi GEMAPI</li> <li>⇒ Loi biodiversité</li> <li>⇒ Création de zones tampon</li> </ul>	<p><b>MENACES</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>⇒ Pressions environnementales</li> <li>⇒ Réticence de certains élus locaux issus du monde agricole</li> <li>⇒ Privatisation de zones remarquables</li> <li>⇒ Morcellement du territoire</li> </ul>



## Synthèse des enseignements au regard du questionnement évaluatif

<p>Q1-Dans quelle mesure les outils de l'agence de l'eau sont-ils les garants de sa politique d'intervention ?</p>	<p style="text-align: center;">Pertinence</p> <p>L'outil principal de l'agence, le contrat territorial, est perçu comme étant conçu avant tout pour les milieux aquatiques et principalement les cours d'eau (même si dès le 7<sup>ème</sup> programme les zones humides étaient considérées au même titre que les cours d'eau). Appliqué aux zones humides, il est perçu comme un outil pertinent parce que permettant de rassembler les acteurs d'un territoire qui souhaitent s'engager mais non dédié à la problématique spécifique qui peut être un volet supplémentaire du contrat. En revanche la convention de gestion est bien perçue comme un outil dédié mais complexe à mettre en œuvre (une seule convention signée sur la Chérine).</p> <p style="text-align: center;">Cohérence</p> <p>L'outil contrat territorial est une bonne opportunité de mise en cohérence des acteurs locaux, par la gouvernance qu'il génère. Pour autant, la délégation Centre-Loire est caractérisée par un nombre relativement limité de contrats (une dizaine), de taille limitée. A l'échelle du territoire, la coordination entre les différents organismes publics reste à renforcer.</p> <p>Il est aussi à noter un problème de cohérence interne plus général, issu d'un processus historique jouant en défaveur de la consolidation des moyens au niveau de la délégation : l'absence d'acteurs engagés ne permet pas de renforcer les moyens notamment humains qui de ce fait ne peuvent s'impliquer dans la structuration des maitrises d'ouvrage.</p> <p style="text-align: center;">Efficacité</p> <p>Les outils majeurs que sont le contrat territorial et la convention de gestion durable reposent sur le principe du volontariat des maitres d'ouvrage. Dans un territoire caractérisé par un manque d'implication notoire des acteurs locaux, c'est une limite intrinsèque à la restauration/préservation des zones humides. Cependant, si les actions menées sont efficaces, leur nombre demeure limité et insuffisant tout en devant faire face à la réticence des acteurs politiques locaux.</p> <p>Aussi, l'action conduite n'est pas à même de renverser la dégradation générale des zones humides due aux diverses pressions exercées (fermeture des territoires, urbanisation, agriculture, ...)</p>
--	--

<p>Q2 Dans quelle mesure l'agence de l'eau contribue-t-elle à une territorialisation de l'action publique en faveur des zones humides ?</p>	<p style="text-align: center;">Pertinence</p> <p>Les outils déployés par l'agence favorisent largement la territorialisation de son action. La délégation agit suivant une approche territoriale en mobilisant les maitrises d'ouvrage. Pour autant cette stratégie avec des modalités d'intervention identiques ne permet pas de corriger les écarts entre délégations, qui supposerait peut être une approche d'abord par les enjeux.</p> <p>Les enjeux territoriaux et la diversité des zones humides sont bien potentiellement pris en compte, même si leur appropriation passe d'abord par les contrats territoriaux, mais ne servent pas de filtre de sélection, compte tenu du manque de projets.</p> <p style="text-align: center;">Cohérence</p> <p>La question de la cohérence au niveau de la territorialisation est avant tout une question de cohérence externe. Toujours compte tenu de la relativement faible structuration du territoire, les problèmes de cohérence restent limités. Ils sont plus liés soit à des problèmes de culture (eau vs biodiversité) soit à la nature des acteurs (une coordination plus complexe avec les acteurs multisites). A l'inverse la coordination avec les acteurs globaux comme les départements se fait d'autant plus facilement que ceux-ci conjuguent politique milieux aquatiques et politique eau.</p> <p>A l'échelle locale, le principal problème réside dans la culture des acteurs locaux qui ont tendance à favoriser l'approche économique à la protection environnementale.</p> <p style="text-align: center;">Efficacité</p> <p>L'approche retenue sur les territoires passe par le volontarisme des maitres d'ouvrage. C'est un gage d'efficacité, en termes d'implication sur les zones visées. Cela laisse pour autant de côté toutes les zones humides non couvertes par un contrat ou une convention de gestion.</p>
<p>Q3- Dans quelle mesure l'agence de l'eau contribue-t-elle à la pérennité des bénéfiques de l'action publique et privée en faveur des zones humides ?</p>	<p style="text-align: center;">Pertinence</p> <p>Les contrats territoriaux sont perçus comme des outils engageant sur le moyen terme, reflétant un projet sur le territoire concerné. L'implication et la compétence des acteurs sont donc considérées comme des gages de pérennisation même si la question reste très prématurée pour la délégation qui cherche d'abord des maitres d'ouvrage.</p> <p style="text-align: center;">Cohérence</p> <p>Deux enjeux spécifiques apparaissent pour favoriser la pérennisation des actions engagées : le niveau d'ambition des contrats qui doit être assez élevé, accompagné des actions adéquates d'une part et le dispositif de suivi/évaluation pour suivre les progrès, analyser les expériences et faire évoluer les actions.</p>

	<p style="text-align: center;"><b>Efficacité</b></p> <p>L'implication logistique et financière apparaît comme essentielle afin de renouveler les actions entreprises mais une réponse précise à la poursuite des actions au-delà de la période contractuelle n'est pas possible à ce stade.</p>
<p>Q4- Dans quelle mesure les différentes formes de mobilisation des connaissances participent-elles à la construction d'une action publique efficace en faveur des zones humides ?</p>	<p style="text-align: center;"><b>Pertinence</b></p> <p>Il n'y a pas de stratégie spécifique en matière de connaissance, en tout cas perçue comme telle.</p> <p>La politique en faveur des zones humides répond avant tout à une logique de sédimentation : le cœur de métier de l'agence est l'eau alors que sur le champ des zones humides les acteurs, les enjeux et outils sont différents.</p> <p style="text-align: center;"><b>Cohérence</b></p> <p>La cohérence en matière de connaissance est partielle : il y a d'une part une reconnaissance réelle de la base de données du forum des marais atlantique et de son utilité pour capitaliser et d'autre part la difficulté de travailler (par manque de temps et de culture) avec d'autres acteurs comme la région sur les documents de planification qui intègrent un volet connaissance comme la trame verte et bleue et le SRCE.</p> <p style="text-align: center;"><b>Efficacité</b></p> <p>Oui l'expertise est reconnue et des outils pratiques ont été développés, cependant la production, la diffusion et l'appropriation des connaissances n'ont pas permis directement la mise en œuvre de nouvelles actions.</p>

# ÉTUDES DE CAS OUEST ATLANTIQUE

## Présentation de l'étude de cas et du questionnement

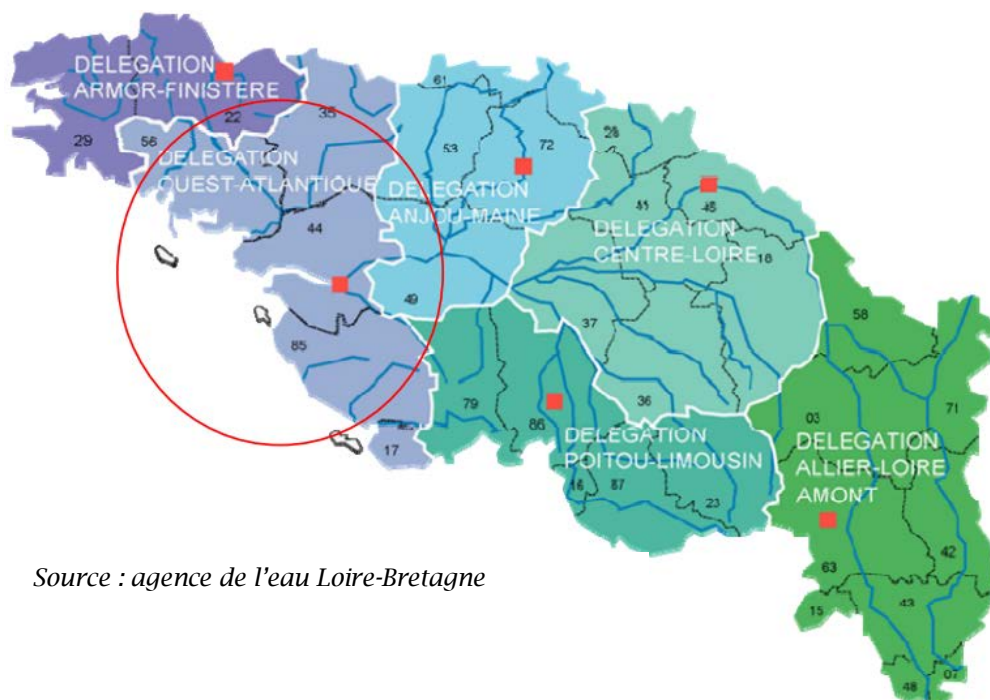
### Le contexte de l'étude de cas

L'agence de l'eau Loire-Bretagne est divisée en cinq délégations. La délégation Ouest atlantique couvrait jusqu'en 2016 quatre départements dans leur totalité (Ille-et-Vilaine, Loire-Atlantique, Morbihan et Vendée) et le tiers nord du département de la Charente-Maritime. Le territoire est traversé par de nombreuses rivières de moyenne longueur :

- Le Blavet, l'Oust (Morbihan)
- La Vilaine, le Couesnon (Ille-et-Vilaine)
- La Sèvre Nantaise (Loire-Atlantique)
- La Vie, le Lay (Vendée)
- La Sèvre Niortaise (Charente-Maritime)

Son territoire est également composé de deux façades maritimes (Manche, Océan Atlantique) et de plusieurs espaces aquatiques remarquables, à savoir l'Estuaire de la Loire et le Marais Poitevin. Les principales agglomérations sont celles de Saint-Malo et Rennes (Ille-et-Vilaine), Lorient et Vannes (Morbihan), Saint-Nazaire et Nantes (Loire-Atlantique), La Roche-sur-Yon (Vendée) et la Rochelle (Charente-Maritime). La population sur le territoire de la délégation atteint près de 4 millions d'habitants.

Le rôle de la délégation est d'impulser et de mettre en œuvre la politique d'intervention de l'agence



Source : agence de l'eau Loire-Bretagne

sur l'ensemble de son territoire. A ce titre, elle décline les grands objectifs fixés au niveau du bassin et au niveau régional, par la planification et l'identification des priorités d'action. Plus généralement, elle assure la coordination des actions en faveur des zones humides en apportant un soutien logistique aux maîtres d'ouvrage, en organisant les aides techniques et financière et en élaborant la programmation des projets dans des cadres contractualisés. Elle assure également le suivi régulier de ses résultats et des projets menés.

Sur la période 2007-2015, la délégation a porté 976 projets et réalisé le suivi de 19 Sage (Aulne, Blavet, Elle-Isole-Laïta, Estuaire de la Loire, Scorff, Vilaine et côtiers Bretons, Bassins côtiers de la région de Dol de Bretagne, Couesnon, Mayenne, Oudon, Rance-Frémur-Baie de Beussais, Baie de Bourgneuf et marais breton, Logne-Boulogne-Ognon et Lac de Grand Lieu, Sèvre Nantaise, Auzance-Vertonne et cours d'eau côtiers, Lay, Sèvre Niortaise et Marais Poitevin, Vendée, Vie et Jaunay) et l'élaboration d'un Sage (Golfe du Morbihan et Ria d'Étel).

## Le questionnement

Le cas de la délégation Ouest atlantique a été retenu par le comité de pilotage comme une situation représentative d'utilisation des outils d'intervention en faveur des zones humides. En effet, à la suite de l'analyse quantitative, il apparaissait clairement des différences de réalisations selon les délégations avec certaines comme Ouest atlantique présentant de très nombreuses interventions en faveur des zones humides et d'autres comme Centre-Loire présentant relativement peu d'interventions en faveur des zones humides.

La prise en compte de l'influence des contextes socio-politiques est un des facteurs explicatifs potentiels permettant de comprendre la posture, et les différents modes d'intervention de l'agence sur les territoires et donc les différences constatées en matière de réalisation.

Ce cas a donc vocation à illustrer et mieux comprendre les interactions des outils d'intervention de l'agence avec une politique zones humides portée par une délégation territoriale et notamment les relations avec les politiques d'aménagement et de préservation du territoire et de biodiversité.

## La liste des personnes interrogées

Liste des personnes rencontrées :

Organisme	Nom_contact
AELB Délégation Ouest atlantique	Isabelle LE STRAT
AELB Délégation Ouest atlantique	Olivier BICHOT
AELB Délégation Ouest atlantique	Nathalie FRICAUD
AELB Délégation Ouest atlantique	Yvon SIOU
AELB Délégation Ouest atlantique	Sophie LELCHAT
AELB Délégation Ouest atlantique	Régis LE QUILLEC
CEN Pays de la Loire	Fabrice NORMAND
Chambre régionale d'Agriculture	Sarah PETIARD-COLOMBIE
FDAAPPMA 56	Jean-Claude LE CLAINCHE
Lorient Agglomération	Olivier PRIOLET
Conseil départemental du Morbihan	Arnaud CHOLET
Conservatoire du littoral	Gwenal HERVOUET

## Dimension externe

### Les enjeux

Les enjeux des zones humides sur la délégation Ouest atlantique sont nombreux du fait de la variété des espaces naturels et de la géographie humaine du territoire. L'amélioration de la qualité de l'eau et la préservation de la biodiversité constituent des axes prioritaires dans la politique de gestion des zones humides. À ces enjeux classiques, s'ajoutent ceux issus du réchauffement climatique. À ce titre, le Sdage Loire-Bretagne 2016-2021, approuvé le 4 novembre 2015, s'est enrichi d'un volet sur l'adaptation au changement climatique. Certaines orientations, comme celles visant à restaurer la continuité des cours d'eau ou à plafonner l'augmentation des prélèvements d'eau à l'étiage par exemple, y contribuent en ce qu'elles permettent de préserver ou de restaurer la résilience des zones humides. Pour aller plus loin, le comité de bassin a lancé la rédaction d'**un plan de bassin d'adaptation au changement climatique**.

Le territoire de la délégation abrite différentes zones humides, à savoir les grandes zones humides qui regroupent une partie du littoral et les grands marais situés en zone rétrolittorale, et les zones humides dites « ordinaires », constituées d'une mosaïque d'espaces plus ou moins vastes tels que les prairies humides ou les tourbières. Si les premières disposent d'un dispositif de protection efficace et d'une attention particulière du fait de leur caractère emblématique, les petites zones humides ne bénéficient que d'actions secondaires et voient leur nombre diminuer. Leur protection demeure néanmoins primordiale, leur existence étant essentielle à la gestion des étiages et des inondations en se constituant en zones tampon, à la préservation de la diversité de la faune et de la flore et au maintien de la qualité des eaux.

De nombreuses pressions de nature diverses pèsent sur la pérennité et l'équilibre du territoire. L'urbanisation, notamment sur le littoral avec les aires urbaines de la Rochelle, de Saint-Nazaire, Vannes, Lorient et Saint-Malo ou en zone rétrolittorale avec les aires urbaines de La-Roche-sur-Yon et Nantes, menace l'existence de zones humides. Conjuguée à la pression foncière exercée sur ces zones remarquables qui limite les moyens financiers et les capacités d'action dont dispose la délégation, l'expansion urbaine engendre des pollutions diffuses (nitrates, matières organiques) qui dégradent la qualité de l'eau. A ces pressions humaines, il est nécessaire d'ajouter l'apparition d'espèces invasives qui menacent à long terme la biodiversité et le patrimoine naturel des zones humides. A ce titre, le déclin de la population des moules perlières dans le Blavet cristallise les différentes pressions qui s'exercent sur les zones humides. Leur présence dans la région est menacée à la fois par la pollution des rivières et le réchauffement climatique qui détériorent la qualité de l'eau, par la perte de la naturalité des rivières suite à l'aménagement urbain, par la prolifération de prédateurs, à savoir le rat musqué et par les activités humaines de chasse et pêche liées à l'exploitation des perles présentes chez le mollusque.

Les principales solutions avancées pour protéger ces espaces naturels essentiels sont la structuration de la maîtrise d'ouvrage pour rendre les actions menées plus efficaces et l'entretien de ces zones humides, notamment après leurs restaurations. Le maintien de l'agriculture sur le territoire demeure également primordial à l'heure où l'agriculture d'élevage décline. Les bovins participant à l'entretien naturel de ces espaces.

### Les acteurs et la cohérence d'intervention

Les interventions en faveur des zones humides sur le territoire de la délégation sont assurées par plusieurs acteurs aux compétences et champs d'action divers :

- Les communautés de communes et les syndicats assurant la maîtrise d'ouvrage des contrats territoriaux
- Les conseils départementaux, qui au regard des entretiens réalisés sont désormais plus en retrait sur la thématique zones humides, même s'ils poursuivent leur politique Espaces naturels sensibles se traduisant par des acquisitions de zones humides
- Les gestionnaires d'espaces naturels, à savoir le conservatoire d'espaces naturels de la région Pays de la Loire, les parcs naturels régionaux (Golfe du Morbihan, Brière et Marais Poitevin), les réserves naturelles nationales (Marais de Séné...) ou régionales (ferme du Choisy, Marais du

Poiré-sur-Velluire...), le Conservatoire du littoral. Ces derniers participent localement à la protection de zones humides

- Les associations de protection de la biodiversité telles que la Ligue de Protection des Oiseaux en premier lieu, jouent également un rôle non négligeable dans le dispositif de protection en apportant une compétence en biodiversité.
- Les DREAL qui interviennent principalement sur les zones Natura 2000.
- Le Forum des Marais Atlantiques dans la gestion des zones humides sur le littoral et en zone rétro littorale.

La majorité des interventions sur les zones humides de la délégation sont réalisées sur les zones humides emblématiques à forte valeur patrimoniale. Les entretiens réalisés auprès de la délégation évoquent ainsi une « *forte demande* » des acteurs sur les marais, particulièrement sur la gestion. Cette demande, généralement exprimée par des maîtrises d'ouvrage structurées, peut ainsi expliquer en partie le positionnement de l'agence sur les milieux emblématiques : « *on s'appuie sur les acteurs dynamiques* ».

En revanche le nombre d'actions reste assez limité sur les zones humides dites banales, notamment celles situées en tête de bassin versant et n'ayant aucun caractère emblématique.

D'après les entretiens réalisés, peu d'incohérence majeure n'a été mentionnée entre le cadre des interventions de la délégation et ceux des autres acteurs sur les zones humides. En effet une bonne articulation avec le dispositif des MAEC en particulier pour les marais rétro littoraux a été mise en avant, de même que la cohérence des actions avec les départements pour appuyer l'acquisition foncière.

Une cohérence en matière d'intervention a également été mentionnée avec d'autres acteurs comme le conservatoire du littoral, notamment grâce à la signature d'une convention de partenariat récente (2016-2018) avec l'agence de l'eau Loire-Bretagne.

Néanmoins trois points d'incohérence externe ont été soulignés par les acteurs rencontrés :

- Une faible synergie, voire pas de coordination d'actions sur Natura 2000 entre la DREAL et la délégation a été mentionnée. Cette situation s'expliquant par un manque de position de la délégation sur ce dispositif : « La délégation s'est peu impliquée dans Natura 2000 à cause d'un manque de temps, il s'agit d'un sujet sur lequel la DREAL est plus positionnée ».
- l'absence d'une réelle coordination en matière de veille foncière entre les acteurs intervenants sur la thématique des zones humides.
- un cadre règlementaire sur les zones humides perçu par les acteurs comme étant faiblement appliqué et limité à une protection d'usage

## **Dimension interne**

### Les objectifs à l'échelle de la délégation

Les objectifs de la délégation Ouest atlantique constituent une déclinaison des objectifs fixés au niveau du bassin Loire-Bretagne pour l'acquisition et la gestion des zones humides. Ces objectifs bassins présentés dans le Sdage Loire-Bretagne mettent en avant que la préservation des zones humides se conjugue avec la protection de la biodiversité, le maintien de la qualité de l'eau et l'entretien de la fonction régulatrice de ces espaces. Les inventaires des zones humides doivent également être portés sur l'ensemble du territoire afin d'augmenter le niveau de connaissances et ne pas créer de territoire orphelin.

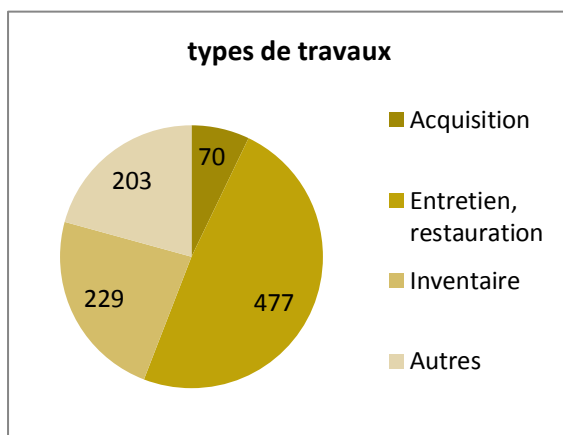
D'après les entretiens, les objectifs de la délégation concernent les points suivants :

- Acquisition : La délégation mobilise ses financements pour l'obtention de terrains classés en zone humide. Ces acquisitions sont réalisées après une rencontre préalable entre les représentants de la délégation et selon des conseils départementaux, des conservatoires d'espaces naturels et du littoral et des associations de biodiversité.

- Inventaire : les programmes d'inventaire permettent de répondre à l'enjeu de la connaissance par la réalisation d'études d'identification et de localisation des zones humides. La délégation dispose d'une compétence historique dans ce domaine, la réalisation des inventaires ayant débuté dès 2003 dans certains départements. Le Sage Estuaire de la Loire qui fait coopérer de nombreux acteurs est le meilleur exemple d'un inventaire réussi, qui fait suite à la formation d'un GIP. La délégation mène donc une politique d'inventaire efficace. Néanmoins, ces outils ne sont pas pleinement intégrés aux politiques d'aménagement à l'image des SCOT locaux qui peinent encore à intégrer ces critères. L'influence des actions de la délégation est donc limitée par le bon vouloir des porteurs des projets.
- Restauration/Entretien : Afin de mener une protection durable des zones humides, la délégation finance des actions de restauration et d'entretien de ces espaces aquatiques. Ces contrats, facilités par le mode de gestion des cours d'eau en collectivisation, demeurent néanmoins trop focalisés sur le curage des canaux pour lutter contre les plantes envahissantes. Ces actions concentrent une large part du financement disponible, c'est pourquoi la délégation cherche à réduire leur nombre mais un désengagement de l'agence est impossible. La délégation doit ainsi faire face à des problèmes de surévaluation des montants et des capacités d'autofinancement.
- Autres travaux : La délégation mobilise également des fonds pour des actions diverses, notamment pour mener des campagnes de communication et de sensibilisation à la protection des zones humides. Elle fait appel à des techniciens de rivière pour agir au niveau local sur la gestion de l'eau. Enfin, elle évalue régulièrement ses actions par la construction d'indicateurs de suivi et l'élaboration de bilans.



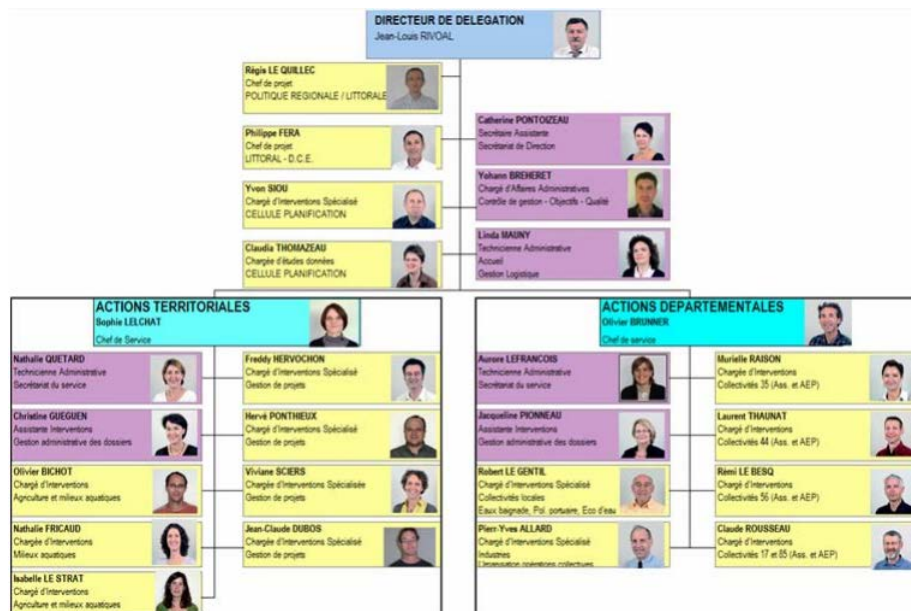
Le schéma ci-contre présente la répartition des actions financées par la délégation Ouest atlantique. Il met en évidence la forte proportion de travaux d'entretien et de restauration et l'importance donnée à la réalisation d'inventaires.



Des axes d'amélioration afin d'optimiser la politique menée par la délégation ont été ciblés. Ainsi, une nécessaire valorisation en terme de diffusion et d'harmonisation des connaissances doit être effectuée, de même qu'une optimisation des relations entre le siège de l'agence de l'eau, la délégation Ouest atlantique et le forum des Marais. La construction d'une typologie et de normes sur la saisie des données agit dans ce sens en rationalisant les connaissances sur le territoire.

Les actions menées localement peuvent rencontrer la réticence d'élus politiques locaux. Elles doivent donc s'inscrire plus dans un système règlementaire et moins dans une protection d'usage.

### L'organisation de la délégation



Les moyens financiers et logistiques dont dispose la délégation sont traduits à travers l'organigramme ci-dessus.

La délégation est organisée en 2 services :

- Service des actions départementales en charge des thématiques assainissement, eau potable et industrie qui dispose d'un référent par département
- Service des actions territoriales en charge du suivi des Sage, des CT qui peuvent être monothématiques ou multithématiques selon les contextes (milieux aquatiques, pollutions diffuses, gestion quantitative)

Une cellule planification et une cellule littoral rattachées directement au directeur de délégation viennent compléter cette organisation.

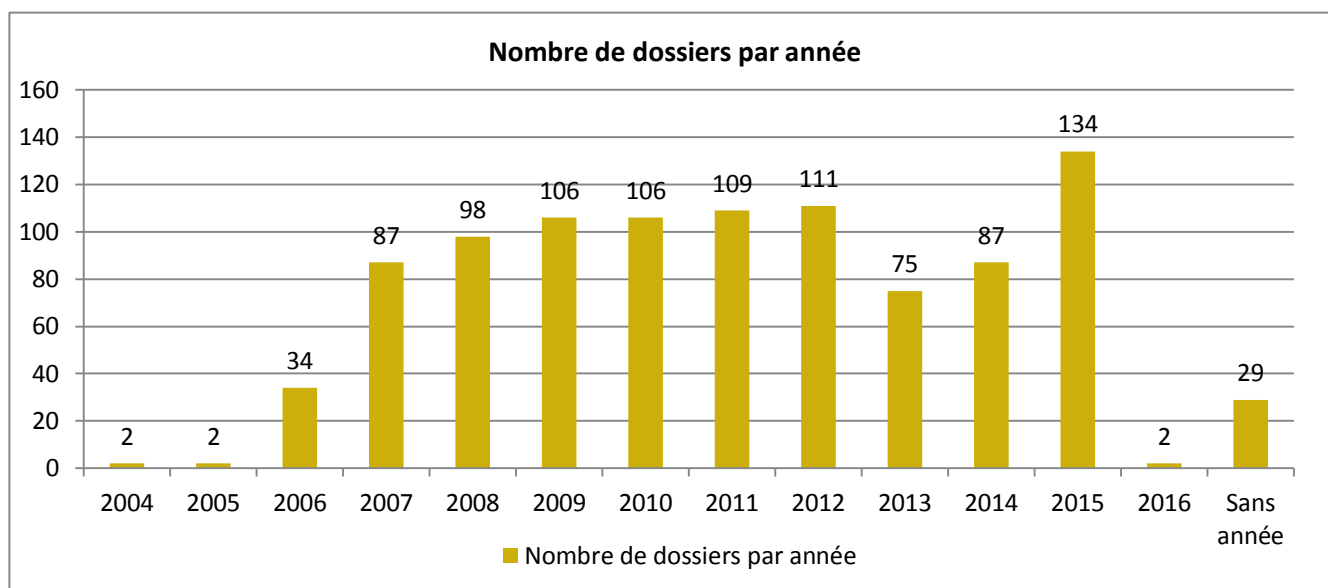
L'organisation du service des actions territoriales s'appuie sur les périmètres de Sage :

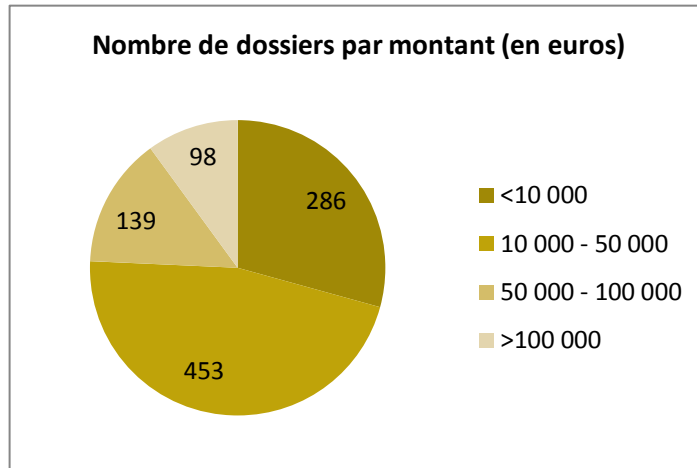
- Un chargé d'intervention spécialisé en charge le suivi du Sage, du volet pollution diffuses des CT,
- Un chargé d'intervention en charge de l'élaboration et du suivi du volet milieux aquatiques et zones humides des CT.

L'ensemble des CT sont élaborés et gérés par le service des actions territoriales.

Une des spécificités de la délégation dans son périmètre passé est l'hétérogénéité de son territoire qui s'étendait sur trois régions. Les deux régions majoritaires (Bretagne et Pays de la Loire) s'efforcent de collaborer ensemble et coordonner leurs actions à l'échelle de la délégation. La coopération entre différents acteurs publics est privilégiée sur de nombreuses zones humides comme le marais poitevin.

### Ses réalisations





Les actions menées par la délégation sont au nombre de 979 sur la période 2004-2015, ce qui démontre le dynamisme de la délégation malgré les moyens limités dont elle dispose.

Les dossiers d'entretiens et de restauration (477) ont été en majorité ciblés par rapport à l'acquisition de nouvelles zones humides (70). La réalisation d'inventaires (229) demeure moins élevée que les actions d'entretien mais souligne l'importance de la connaissance dans la délégation. A ces actions, la délégation a entrepris d'autres travaux de nature diverses (203).

Les syndicats (syndicats de marais, rivière et d'aménagement) avec plus de 395 dossiers financés et les associations avec 268 interventions financées sont les premiers bénéficiaires des aides de l'agence sur le territoire de la délégation. Il est également à noter que la Vendée et la Loire Atlantique agissent comme les principaux bénéficiaires des actions menées, un tiers et un quart des dossiers leur sont respectivement consacrés

# Synthèse AFOM

## ATOUS

- ⇒ Enjeu connaissance largement pris en compte
- ⇒ Une maîtrise d'ouvrage assez bien structurée sur les zones humides emblématiques
- ⇒ Expertise de la délégation reconnue en matière d'accompagnement et de suivi technique et administratif

## FAIBLESSES

- ⇒ Une prise en compte des inventaires dans les documents d'urbanisme qui reste incertaine mais indépendante des modalités actuelles de l'agence (stratégie d'actions via les CLE qui reste à définir)
- ⇒ Une prise en compte des zones humides banales moins bien perçue, les interventions étant considérées comme plus axées sur les zones humides emblématiques alors que celles-ci ne représentent que 60% des interventions
- ⇒ Entretien des zones humides après restauration, en particulier sur les marais
- ⇒ Une cohérence d'actions entravée par une application de la réglementation limitée

## OPPORTUNITES

- ⇒ Maintien de l'élevage
- ⇒ Loi biodiversité

## MENACES

- ⇒ Diminution des capacités de financement des maîtres d'ouvrage
- ⇒ Changement climatique
- ⇒ Urbanisation
- ⇒ Espèces invasives

## Synthèse des enseignements au regard du questionnaire évaluatif

<p>Q1-Dans quelle mesure les outils de l'agence de l'eau sont-ils les garants de sa politique d'intervention ?</p>	<p><b>Pertinence</b></p> <p>Les outils d'intervention, en particulier le contrat sont jugés pertinents pour répondre aux enjeux zones humides du territoire dans la mesure où ils permettent d'assurer une gestion globale des problématiques rencontrées sur ces milieux. Ils permettent ainsi d'établir une mise en cohérence des interventions sur des zones multi-acteurs telles que les marais. La convention de gestion est bien perçue comme un outil dédié sur les territoires qui ne disposent pas de CT mais complexe à mettre en œuvre (une procédure administrative lourde pour des surfaces parfois limitées et donc des montants engagés faibles) et à gérer (il s'agit de la même gestion interne que pour un contrat mais avec un volet d'action plus faible).</p>
	<p><b>Cohérence</b></p> <p>Les interventions de la délégation sur les zones humides restent cohérentes avec celles des autres acteurs (conservatoires, départements). En revanche peu d'articulation existent entre les interventions de la délégation et le cadre N2000. De même, à l'exception des cofinancements, peu d'articulation stratégique sur les zones humides ont été mentionnées avec la Région Pays de la Loire considérée comme un acteur de la biodiversité (contrats nature, RNR...) ce qui s'explique certainement par le fait que la région ne soit pas signataire des CTMA et alors même qu'elle est aussi partenaire de la convention avec le FMA.</p>
	<p><b>Efficacité</b></p> <p>L'efficacité du contrat reste très liée à l'ambition de la maîtrise d'ouvrage. Par exemple, sur les grands marais, avec une dynamique d'acteurs déjà présente, le contrat permet effectivement de mener des actions de restauration. En revanche, sur les zones humides banales où la dynamique des acteurs reste faible, peu d'intervention existe. Au-delà du type de zones humides, la difficulté de financer des actions d'entretien après restauration (au-delà des pratiques de curage), en particulier dans les marais anthropisés est également considérée comme un point faible par les maîtres d'ouvrage pour favoriser la préservation des zones humides.</p>
<p>Q2 Dans quelle mesure l'agence de l'eau contribue-t-elle à une territorialisation de l'action publique en faveur des zones humides ?</p>	<p><b>Pertinence</b></p> <p>L'outil utilisé en faveur de la territorialisation reste principalement le contrat territorial. Toutefois bien que les enjeux des territoires soient pris en compte, la différenciation des interventions en fonction des zones humides reste limitée : moins d'interventions sont menées sur les zones humides banales contrairement aux zones dites emblématiques, ce qui s'explique tant par la structuration des maîtrises d'ouvrage que</p>

	<p>par la valeur perçue des zones humides concernées.</p>
	<p><b>Cohérence</b></p> <p>Les outils utilisés, en particulier le contrat permettent de favoriser la coordination des acteurs du territoire et une dynamique territoriale sur les zones humides. En revanche, peu de critères de territorialisation restent réellement pris en compte dans la mesure où l'agence intervient principalement sur les territoires où il y a déjà des dynamiques.</p>
	<p><b>Efficacité</b></p> <p>Sur la délégation, les interventions de l'agence permettent effectivement une meilleure appropriation de la thématique zones humides, toutefois celle-ci restent limitées pour les territoires où l'enjeu de gestion des zones humides étaient déjà historiques (grands marais). Malgré une bonne couverture de la délégation en matière d'inventaires, l'inscription de ces derniers dans les documents d'urbanisme reste assez limitée.</p>
<p>Q3- Dans quelle mesure l'agence de l'eau contribue-t-elle à la pérennité des bénéfices de l'action publique et privée en faveur des zones humides ?</p>	<p><b>Pertinence</b></p> <p>La pérennité est faiblement prise en compte dans le cadre des interventions de la délégation. Des freins liés au financement de l'entretien ont plus été mentionnés.</p>
	<p><b>Cohérence</b></p> <p>Les interventions de la délégation pour favoriser la pérennité des actions menées restent très limitées. Aucune intervention ultérieure de l'agence, d'autres partenaires ou d'acteurs annulant les résultats observés n'ont été mentionnées.</p>
	<p><b>Efficacité</b></p> <p>La majorité des contrats étant renouvelés, peu d'éléments permettent de juger si les actions mises en œuvre actuellement seront poursuivies.</p>
<p>Q4- Dans quelle mesure les différentes formes de mobilisation des connaissances participent-elles à la construction d'une action publique efficace en faveur des zones humides ?</p>	<p><b>Pertinence</b></p> <p>Le territoire de la délégation est assez bien couvert en matière d'études et d'inventaires. Toutefois la perception du rôle de l'agence sur la connaissance demeure assez faible bien que des actions de communication soient menées.</p>
	<p><b>Efficacité</b></p> <p>Les études/inventaires sur le territoire de la délégation ont effectivement permis une meilleure appropriation et connaissances des zones humides présentes sur le territoire, toutefois la transposition de ces dernières dans les documents d'urbanisme reste limitée.</p>

# ÉTUDE DE CAS CONNAISSANCE

## Questionnement de l'étude de cas

### Le questionnement

La production de connaissances constitue une des approches de l'agence visant à rendre son action plus efficace. Plus généralement, les connaissances produites, leurs usages, leurs appropriations demeurent des modalités déterminantes au préalable d'une intervention sur les zones humides.

Au regard de l'importance de la connaissance dans la construction des interventions publiques et privées sur les zones humides, une étude de cas spécifique sur cette thématique a été retenue par le comité de pilotage.

L'objectif de cette étude de cas vise ainsi à mettre en évidence les modalités de structuration et d'organisation propres à l'agence de l'eau Loire-Bretagne sur la connaissance des zones humides puis de présenter les perceptions et les appropriations des connaissances produites auprès des différents acteurs du bassin.

### Liste des personnes interrogées

Organisme	Nom du contact
Agence de l'eau Loire-Bretagne	Laurent Vienne
Agence de l'eau Loire-Bretagne	Lucien Maman
Forum des Marais Atlantiques	Gilbert Miossec
Fédération nationale des conservatoires d'espaces naturels	Stéphanie Hudin
Conservatoire d'espaces naturels Centre	Frédéric Breton
Muséum National d'Histoire Naturelle	Guillaume Gayet

En plus de ces entretiens réalisés spécifiquement pour la présente étude de cas, les propos recueillis sur la thématique de la connaissance par les acteurs rencontrés à l'échelle du bassin et des délégations ont également été pris en compte afin de d'exposer leurs perceptions sur les interventions de l'agence dans ce domaine.

Catégorie d'acteurs	Structure	Type d'entretien
Etablissement public à caractère administratif	AELB	Entretien stratégique
Etablissement public à caractère administratif	AELB	Entretien stratégique
Etablissement public à caractère administratif	AELB	Entretien stratégique
Etablissement public à caractère administratif	AELB	Entretien stratégique
Etablissement public à caractère administratif	AELB	Entretien opérationnel
Etablissement public à caractère administratif	AELB Loire Amont	Entretien opérationnel
Etablissement public à caractère administratif	AELB Délégation Anjou Maine	Entretien opérationnel
Etablissement public à caractère administratif	ONEMA	Entretien national
Etablissement public à caractère culturel, scientifique et	Muséum	Entretien national
Etablissement public à caractère industriel	ONF	Acteur du bassin
Etat	Plan National Zones humides MEEM	Entretien national
Etat	DRAAF Centre Val de Loire	Partenaire
Etat	DREAL Bretagne	Partenaire
Etat	DREAL Aquitaine Poitou Limousin	Partenaire
Etat	DREAL Auvergne Rhone Alpes	Partenaire
Syndicat	Forum des Marais Atlantiques	Acteur du bassin
Syndicat	Conservatoire Botanique de Brest	Acteur du bassin
Syndicat mixte	Plan Loire / EP Loire	Acteur du bassin
Association	Eau et rivières de Bretagne	Acteur du bassin
Association	LPO	Acteur du bassin
Association	Fédération de pêche 56	Acteur du bassin
Association	Conservatoire d'Espace naturel Pays de la Loire	Partenaire
Organisme consulaire	Chambre régionale d'agriculture Pays de la Loire	Acteur du bassin
Collectivité	Conseil régional Bretagne	Entretien délégation
Collectivité	Conseil régional Pays de la Loire	Entretien délégation
Collectivité	Conseil régional Centre Val de Loire	Entretien délégation
PNR	PNR Loire Anjou Touraine	Entretien délégation
PNR	PNR Normandie Maine	Entretien délégation
PNR	PNR Périgord Limousin	Entretien délégation
Conservatoire	Conservatoire délégation des rivages de Bretagne	Entretien délégation
Conservatoire	Conservatoire délégation des rivages de Centre Atlantique	Entretien délégation
Collectivité	CD Charente Maritime	Entretien délégation
Collectivité	CD Vendée	Entretien délégation
Collectivité	CD Finistère	Entretien délégation
Collectivité	CD Morbihan	Entretien délégation
Collectivité	CD Loire	Entretien délégation
Collectivité	CD Cher	Entretien délégation
Etablissement public	EP Vienne	Entretien délégation
EPCI	Communauté de communes Pays d'Iroise ( inventaire ZH)	Entretien délégation
EPCI	Communauté d'agglomération du Pays de Lorient	Entretien délégation
EPCI	Communauté urbaine d'Alençon	Entretien délégation
EPCI	CC du pays fléchois	Entretien délégation
Syndicat mixte	SM BV Jaudy Guindy	Entretien délégation
Etat	DDT Indre et Loire	Entretien délégation
Association	CPIE Vallée de la Sarthe	Entretien délégation
Association	FRAPNA Loire	Entretien délégation
Organisme consulaire	CCI Centre	Entretien délégation
Acteur économique/privé	Eiffage rail express, projet LGV- Bretagne	Entretien délégation
Opérateur foncier	Etablissement public foncier de Clermont-Ferrand	Entretien délégation
<b>Interlocuteurs non rencontrés</b>		
Forum des Marais Atlantiques	Président du FMA	Benoit Biteau
Fédération nationale des PNR	Chargé de mission Biodiversité et gestion des espaces	Thierry MOUGEY
DIRECCTE		



## Définition et positionnement de l'agence de l'eau Loire-Bretagne sur la thématique de la connaissance

*Avant de présenter les modalités d'organisation et de structuration de l'agence de l'eau Loire-Bretagne sur la thématique de la connaissance, il convient d'exposer en premier lieu le positionnement de l'agence sur cette thématique.*

### **Les inventaires de zones humides : en lien avec l'application du programmes de mesures du SDAGE**

Le SDAGE constitue le premier cadre de référence de l'agence de l'eau Loire-Bretagne en matière d'intervention, notamment sur les zones humides. La préservation des zones humides et de la biodiversité est ainsi l'une des orientations identifiées dans le SDAGE actuel (2016-2021) depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016.

La thématique de la connaissance est abordée dans le cadre des inventaires zones humides dans le programme de mesures du SDAGE. En effet, il est précisé qu'afin de garantir la non dégradation des zones humides, un préalable nécessaire est la finalisation des inventaires sur la totalité du territoire pour disposer d'une connaissance complète de ces milieux à l'échelle du bassin versant.

Le 10<sup>ème</sup> programme d'intervention de l'agence qui a pour cadre de référence le SDAGE, reprend bien ces orientations, et évoque la thématique de la connaissance au travers du financement des études d'inventaires de zones humides (2.2a Faire l'inventaire des zones humides).

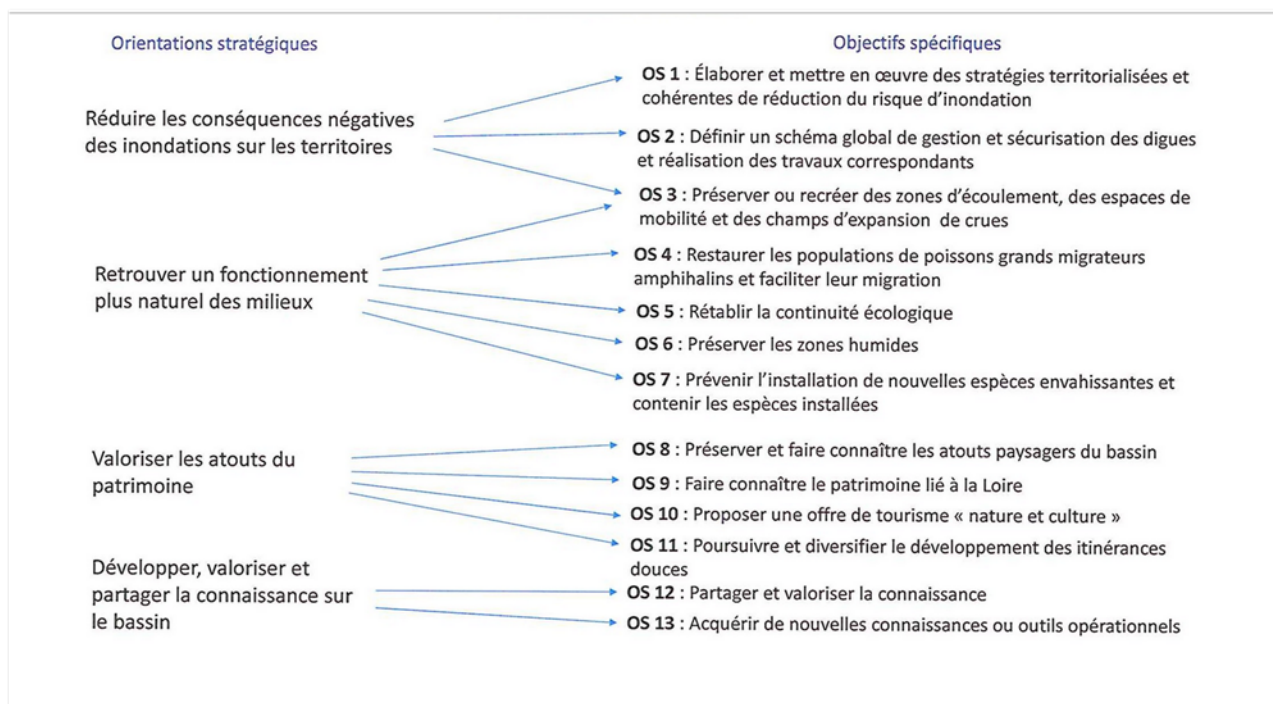
L'agence finance des inventaires de zones humides dans le cadre d'un Sage ou à défaut d'un contrat territorial. Des inventaires à une échelle plus large (département, région...), peuvent également être financés par l'agence de l'eau Loire-Bretagne si la demande est justifiée par le porteur de projet au regard des objectifs de préservation des zones humides.

### **Une démarche de recherche et développement sur les zones humides dans le 10<sup>ème</sup> programme d'intervention de l'agence**

La thématique de la connaissance est également présente dans le 10<sup>ème</sup> programme d'intervention de l'agence au travers d'un volet spécifique dédié à des démarches de recherche et développement à finalité opérationnelle.

A ce titre, l'agence finance des études de zones humides dans le domaine de la recherche et développement, tels que des expérimentations, des travaux de recherche appliqués qui ont pour but d'être directement utilisables à court terme sur le bassin Loire-Bretagne.

Cette démarche de recherche et de développement est également présente dans la quatrième phase du plan Loire 2014-2020. Parmi les 4 grandes orientations stratégiques identifiées dans la programmation, une est principalement dédiée à l'aspect connaissance.



Source : Contrat de plan interrégional Loire 2015-2020 - Bassin de la Loire (annexe : arbre d'objectifs)

Depuis le début du 10<sup>ème</sup> programme (2013), plusieurs projets d'acquisition de connaissances ont été soutenus par les partenaires financiers du plan Loire dont le programme LigérO qui vise la production de cinq indicateurs convergents pour qualifier les suivis de travaux et évaluer la fonctionnalité des zones humides

## Une thématique de la connaissance sur les zones humides également présente au sein d'autres programmes d'actions de l'agence

Au-delà des deux premiers volets évoqués, la thématique de la connaissance sur les zones humides est également abordée au sein d'autres cadres d'actions :

- La connaissance est abordée de manière transversale à d'autres programmes d'actions de l'agence, notamment lors des états des lieux DCE sur l'aspect écologique.
- L'agence de l'eau Loire-Bretagne est également impliquée dans le cadre du Plan National en Faveur des Milieux Humides, dans le groupe technique connaissance.

## Organisation et modalités de mise en œuvre des interventions de l'agence sur la thématique connaissance

### Modalités de mises en œuvre des inventaires financés par l'agence de l'eau Loire-Bretagne

#### Un partenariat Agence de l'eau-Forum des Marais Atlantiques pour les inventaires de zones humides

Au regard de la nécessité de mieux connaître les zones humides pour mieux les gérer et les préserver, l'agence s'est appuyée dès le début des années 2000 sur le Forum des Marais Atlantiques jusqu'à formaliser en 2013 une organisation partenariale pour la structuration des inventaires et la bancarisation des données.

Par rapport aux enjeux cités précédemment sur la connaissance, deux réponses majeures ont été développées grâce à l'appui du FMA :

- Le logiciel Gwern créé par le FMA et dont l'agence et le conseil départemental du Finistère ont été les partenaires financiers. L'objectif de GWERN est de permettre aux opérateurs en charge d'un inventaire de zones humides, une saisie facilitée des données de caractérisation, par la visualisation simultanée et dynamique de la cartographie et des données attributaires. GWERN permet également d'avoir **une même structuration des données** sur l'ensemble d'un territoire et ainsi de faciliter leur exploitation.
- Le « Réseau Partenarial des Données sur les Zones Humides » (RPDZH) animé par le FMA dont l'agence est un des partenaires financiers avec le Conseil régional des Pays de la Loire. Les objectifs fondamentaux poursuivis par le réseau et les partenaires sont : l'amélioration de la connaissance à la fois des acteurs et de leurs actions mais également des zones humides ; le renforcement du fonctionnement en réseau des acteurs pour la valorisation collective de l'information géographique ; la création d'une interface de consultation de données et d'informations géographiques sur les zones humides et les rivières (prise en compte du bassin versant).  
Le réseau dresse ainsi la cartographie des zones humides inventoriées par les membres et les partenaires du réseau ainsi que des données s'y rapportant (eau, environnement, les acteurs,...).

Suite à ces premières démarches, le partenariat actuel entre l'agence de l'eau et le FMA est structuré autour de plusieurs objectifs :

- Structurer les méthodes et des données ;
- Améliorer la connaissance ;
- Renforcer le fonctionnement en réseau des acteurs (méthodes, outils, formations,...)
- Capitaliser les données dans un outil mutualisé de gestion des données (bancarisation, consultation et interface saisie).

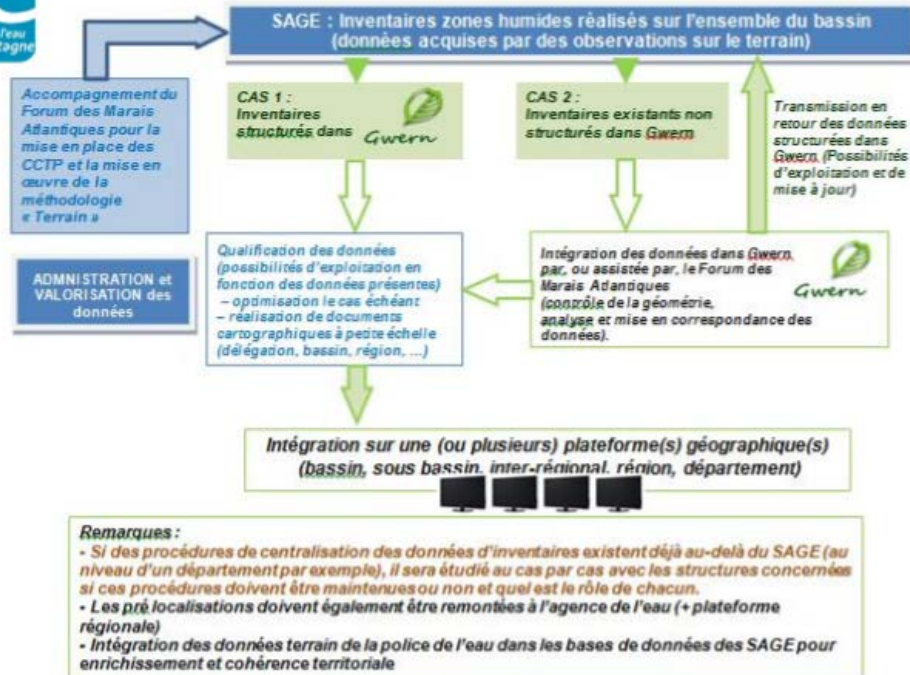
Au regard de ces objectifs, l'intervention du Forum des Marais Atlantiques en appui de la politique de l'Agence de l'eau Loire-Bretagne se caractérise par des :

- missions d'accompagnement des SAGE dans la réalisation des inventaires ;
- missions de remonter des données d'inventaires. Trois types d'information sont concernés : les prélocalisations, les inventaires, le suivi communal des inventaires. Ces informations sont par la suite transmises/diffusées auprès de l'agence et des plateformes d'information thématique ou géographique.

A noter cependant que le FMA n'a pas vocation première à aller sur un territoire où existent déjà des structures de production de connaissances. Il a vocation à aller sur un territoire pour construire une cohérence en tant que Pôle-relais.



## Schéma global



Groupe travail connaissance du Plan National Milieux humides 27 Octobre 2015

Depuis 2013, l'agence exige que toute donnée produite sur son territoire remonte vers le FMA. Ce lien est renforcé par une convention-cadre de collaboration entre les deux structures (validation prévue fin février) devant être inscrite dans le XI<sup>e</sup> programme.

Cette démarche d'organisation des inventaires initialement mise en place sur le bassin Loire-Bretagne a par la suite été diffusée à l'échelle nationale. Hormis, l'agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse, toutes les agences disposent d'un partenariat avec le Forum des Marais Atlantiques pour la réalisation des inventaires.

## Modalités de mise en œuvre des interventions de l'agence sur la connaissance dans le domaine de la recherche et développement

### Elaboration d'un indicateur de fonctionnement trophique du compartiment aquatique des zones humides

L'agence de l'eau Loire-Bretagne est présente dans un consortium de recherche qui vise à favoriser le développement d'indicateurs de niveau trophique sur les zones humides de Charente Maritime. Diverses démarches en France (LigéO, SeinO, RhoMeO, mesure 7C4 du SDAGE Loire-Bretagne déployée par l'EPMP...) ont pour objectif le développement d'indicateurs de conservation basés sur des espèces/habitats patrimoniaux, en particulier sur la partie exondée des milieux humides. Toutefois, pour certaines applications (évaluation de la fonction épuratoire, suivi de programme de travaux en milieux aquatiques des CTMA ZH...) ces dispositifs présentent des limites d'exploitation. Un partenariat organisationnel, technique et scientifique a été mis en place avec le Forum des Marais Atlantiques, l'UNIMA les agences de l'eau Loire-Bretagne et Adour-Garonne dans le but d'élaborer des indicateurs trophiques adaptées aux spécificités des zones humides.

### La démarche LigéO

En plus des inventaires, la thématique de la connaissance sur les zones humides est également présente dans le cadre du plan Loire IV 2014-2020, notamment avec la mise en œuvre de l'objectif

stratégique « *Développer, valoriser et partager la connaissance sur le bassin* ». Celui-ci est composé de deux objectifs spécifiques.

L'objectif spécifique OS12 « *Partager et valoriser la connaissance* » vise à réaliser un état des lieux des travaux de recherche et d'acquisition des données financées par le Plan Loire 2007-2013. Parmi ces travaux de recherche figurent plusieurs types de travaux au sein desquels les zones humides peuvent être présentes. Les résultats de cette étude, restitués en avril 2016, doivent permettre de préciser la stratégie du plan Loire IV sur ce volet connaissance.

L'objectif spécifique OS13 « *Acquérir de nouvelles connaissances ou outils opérationnels* » vise à réaliser un recensement des besoins sur la connaissance et des études, travaux de recherche dans les thématiques du Plan Loire.

Parmi les travaux de recherche et d'expérimentation concernant les zones humides, on y trouve le programme LigéRO.

Le programme LigéRO s'inscrit dans une démarche nationale visant à mutualiser et capitaliser les expériences sur les différents bassins avec pour objectif de :

- Produire des outils techniques pour le suivi de l'évolution de l'état des zones humides, adaptés au contexte de chaque bassin hydrographique concerné ;
- Mettre en place des réseaux de suivis de l'état des zones humides dans différents bassins et capitaliser des données dans un outil mutualisé de gestion des données ;
- Concevoir et adapter des méthodes permettant d'élargir le champ d'application initialement ciblé DCE pour les indicateurs de la boîte à outils ;
- Concevoir et mettre en œuvre des outils, notamment une offre de formation, permettant une appropriation rapide par les principaux bénéficiaires ainsi qu'un déploiement efficace des outils conçus dans le cadre du projet.

Cette démarche nationale découle directement du programme pluridisciplinaire, nommé RhoMÉO et mis en place entre 2009 et 2013 sur le bassin Rhône-Méditerranée.

La mise en œuvre de cette démarche nationale à l'échelle du bassin de la Loire, d'où l'appellation LigéRO, vise à mettre à disposition des acteurs et gestionnaires des zones humides, un outil d'évaluation composé d'indicateurs communs et de protocoles harmonisés, avec pour double objectif :

- D'évaluer l'état de conservation et les fonctionnalités des zones humides ;
- De suivre et d'évaluer l'efficacité des travaux de gestion et de restauration des zones humides. Ce suivi de l'efficacité des travaux est issu de la faisabilité de la déclinaison du programme RhoméO de l'agence de l'eau Rhône-Méditerranée Corse sur le bassin Loire-Bretagne. Par ailleurs, ces travaux ont également été déclinés sur le bassin Seine-Normandie ;

Pour atteindre ces objectifs, trois étapes ont jusqu'à présent été menées :

- 2014 : Une étape de préfiguration visant à recenser, évaluer et construire.  
Dans le cadre de l'étude de préfiguration d'un observatoire de suivi de l'état des zones humides, différents points ont été éclaircis, une démarche d'information a été lancée, une dynamique entre l'agence de l'eau Loire-Bretagne, la Fédération des Conservatoires d'espaces naturels et de plusieurs Conservatoires d'espaces naturels a ainsi été initiée.
- 2015 : le déploiement.  
La rédaction des 5 protocoles de suivi (flore, amphibiens, odonates, hydrologie, pédologie) a été réalisée en sollicitant les membres des groupes de travail pour alimenter et enrichir la réflexion autour des 5 thématiques d'étude, de manière à faire consensus entre bien-fondé scientifique, pragmatisme opérationnel et attentes du projet.  
Une boîte à outils a été mise au point en intégrant des indicateurs permettant de répondre aux deux objectifs du projet LigéRO. Le déploiement a été piloté par le Cen Centre-Val de Loire et le FMA afin de mettre à disposition des maîtres d'ouvrages et des décideurs une boîte à outil de référence contenant un panel réduit mais éprouvé d'indicateurs à utiliser notamment dans le cadre des "Contrats Territoriaux Milieux Aquatiques" (CTMA).

- 2016 : la phase de test

Afin d'utiliser la boîte à outil, notamment les indicateurs et le protocole associé, une sélection de 29 sites "test" répartis sur le bassin ligérien selon leur typologie a été effectuée afin de servir de support pour la mise en œuvre des protocoles. Le travail réalisé en 2016 concerne également la poursuite du développement du système de bancarisation des données et à la création de tableurs de saisie à destination des opérateurs techniques afin de garantir l'homogénéité du format de restitution de la donnée collectée à l'issue de la phase de test.

Le Centre de ressources<sup>38</sup> a été préfiguré dans le cadre du programme Loire nature (2002-2006) de la 2<sup>e</sup> phase du Plan Loire Grandeur Nature (2000-2006), programme coordonné par la Fédération des Conservatoires d'espaces naturels en partenariat avec le WWF et la LPO et intégré au plan Loire. A l'origine, il s'agissait de consolider les connaissances produites sur le patrimoine naturel et sa gestion, dans le cadre du programme et de suivre, évaluer et orienter les méthodes de gestion/restauration de milieux. Il a ensuite été élargi aux échanges entre acteurs impliqués sur le bassin de la Loire : gestionnaires d'espaces naturels, chercheurs, usagers, décideurs... Le Centre de Ressources a été consolidé lors de la 3<sup>e</sup> phase du plan Loire (2007-2013) dans la plate-forme Recherche, Données, Information<sup>39</sup>, en cohérence avec la plate-forme " eau, espaces, espèces ", coordonnant les actions sur la biodiversité et les milieux humides.

Le Centre de Ressources se veut comme un lieu de référence pour constituer ou identifier des réseaux de suivi thématiques, coordonnés par des têtes de file et recueillant des données consolidées à l'échelle du bassin.

Tout comme le FMA, il partage l'enjeu de capitalisation des connaissances, mais à la différence de celui-ci, il ne gère pas de données, mais il accompagne, diffuse et oriente la production de connaissances, en mettant l'accent sur la valorisation des données d'un autre ordre : les savoir-faire. C'est pourquoi une grande partie de ses réalisations consiste en l'organisation de séminaires chercheurs/gestionnaires par exemple sur les pâturages en zones alluviales, la gestion foncière. La thématique zone humide ne fait pas l'objet d'une ligne spécifique mais elle a un statut de transversalité dans le cadre des activités du centre de ressource.

Ainsi, la diffusion des connaissances, associée à une animation réflexive, bénéficie d'une bonne complémentarité entre les 2 structures qui la portent, le Centre de ressources pour les têtes de bassin et les vallées alluviales et le FMA pour la façade atlantique.

## **Modalités de valorisation et de diffusion de la connaissance**

Les modalités de valorisation et de diffusion des connaissances acquises sur les zones humides dans le cadre des inventaires et du plan Loire IV restent distinctes.

Pour les inventaires, le FMA est en charge de la bancarisation des données acquises et de leur mise à disposition sur des plates-formes géographiques, notamment l'interface cartographique du RPDZH. Au niveau de l'agence, un archivage interne des inventaires est également réalisé.

Les actions menées en faveur de l'amélioration de la connaissance sur les zones humides dans le cadre du plan Loire sont valorisées dans le cadre de démarches de valorisation propres au Plan Loire (centre de ressources, séminaires, réunions d'informations...).

A noter également, que la direction de la communication de l'agence de l'eau Loire Bretagne s'assure aussi de la valorisation des connaissances produites sur les zones humides, notamment celles des territoires avec l'édition de brochures, de publication sur le site internet de l'agence de l'eau. Des séminaires peuvent également être organisés pour valoriser les connaissances produites sur les zones humides : Rencontres de l'eau, Trophées de l'eau, Carrefour des gestions locales de l'eau.

---

<sup>38</sup> <http://www.centrederesources-loirenature.com/>

<sup>39</sup> Plateforme recherche, données, informations, pilotée par l'EP Loire, " eau, espaces, espèces " pilotée par l'agence de l'eau Loire-Bretagne avec la fédération des conservatoires d'espaces naturels

Enfin, bien qu'il soit en cours de réalisation, il convient également de mentionner l'outil « SPOT » développé par l'agence qui a pour objectif de capitaliser les connaissances produites sur les territoires notamment au travers des contrats territoriaux. Les études et bilans réalisés dans le cadre de ces derniers sont ainsi transmis au siège de l'agence par les délégations afin que ceux-ci soient mieux organisés.

## Perception des acteurs du bassin sur les interventions de l'agence en faveur de la connaissance

À l'exception du financement des inventaires de zones humides, les modalités d'intervention de l'agence de l'eau Loire-Bretagne sur la thématique de la connaissance demeurent faiblement visibles pour la majorité des acteurs rencontrés.

Pour certains acteurs, notamment ceux ayant réalisé des inventaires, les actions menées par le FMA (outil GWERN, bancarisation des données d'inventaires) restent toutefois identifiables.

Les données recueillies et bancarisées par le FMA, voire par l'agence, demeurent également faiblement connues auprès d'une partie des acteurs interrogés.

En ce qui concerne la démarche LigérO menée dans le cadre du plan Loire, cette dernière étant toujours en phase expérimentation, peu d'acteurs ont évoqué une perception par rapport aux actions en cours.

Toutefois, cette lisibilité des acteurs du bassin sur les interventions de l'agence en faveur de la connaissance s'est améliorée par la réalisation en 2015, sous pilotage de l'agence de l'eau, de l'état des lieux et l'évaluation des besoins de connaissances du Plan Loire IV 2014-2020 (synthèse jointe), sur mandat de la gouvernance du plan Loire.

Le rendu de cet état des lieux et l'évaluation des besoins de connaissances du Plan Loire, couvrant les 3 phases du plan Loire de 1994 à 2014, a été diffusé aux acteurs du Plan Loire IV, après notamment, plusieurs enquêtes auprès de ces acteurs, réalisées par le groupement BIOTOPE – EPICES - ASCA. Cela a permis de diffuser l'état des connaissances produites sur les principaux thèmes du Plan Loire IV inondation, milieux aquatiques (dont les milieux humides) et patrimoine et les besoins complémentaires de connaissances qui en découlent.

Une base de données a été élaborée pour recenser et classer ces références de connaissances, identifiant là où il est possible d'accéder aux documents sources.

Une fois partagé avec les acteurs du Plan Loire IV, cet état des lieux et d'évaluation des besoins de connaissances du Plan Loire IV a débouché sur le lancement fin 2016 de 5 appels à projets pour le renforcement de la connaissance dans le cadre du plan Loire. Ces appels à projets répondant aux besoins de connaissances complémentaires identifiés, sur les sujets principaux, qui le nécessitent :

<http://www.europeocentre-valdeloire.eu/appels-a-projets-feder-bassin-de-loire/>

Ces 5 appels à projets pour le renforcement de la connaissance feront l'objet d'une sélection au 1<sup>er</sup> trimestre 2017, pour un lancement des projets ensuite.

## Principaux constats effectués

La thématique de la connaissance sur les zones humides n'est pas récente au sein de l'agence de l'eau Loire-Bretagne. Bien au contraire, elle s'inscrit dans la continuité des actions menées depuis le début des années 2000 avec le Forum des Marais Atlantiques pour une meilleure structuration et organisation des données zones humides. Les modalités d'intervention du FMA en appui des actions de l'agence de l'eau ont d'ailleurs été mutualisées avec les autres agences de l'eau au niveau national.

Toutefois les modalités d'intervention de l'agence en faveur de la connaissance des zones humides ne permettent pas d'identifier clairement un positionnement stratégique sur la connaissance.

En application du 10ème programme d'intervention, ces modalités visent avant tout à réaliser des inventaires et structurer la donnée collectée sans toutefois émettre une réflexion sur la place et le rôle de l'agence parmi les autres acteurs des territoires (DREAL, Région...) produisant également de la connaissance sur les zones humides. Des interrogations demeurent également quant aux modalités de suivi et d'utilisation des inventaires financés par l'agence, ou bien sur le rôle de l'agence sur des territoires orphelins à enjeux dépourvus de maîtrise d'ouvrage capable de mener des inventaires.

Pour certains acteurs, cette absence de dimension stratégique peut être perceptible au regard de la diversité des interventions<sup>40</sup> de l'agence sur la connaissance et interroger l'articulation et la cohérence interne de ses interventions. Toutefois, la direction de l'agence de l'eau Loire-Bretagne élabore, avec les services concernés, un projet de stratégie de l'agence de l'eau sur les études et la connaissance, qui devrait mieux cadrer ses interventions dans ce domaine, pour les prochaines années, notamment en cohérence avec l'AFB et les autres agences de l'eau pour les études de niveau national.

En revanche, le partenariat avec le FMA contribue clairement à dégager un positionnement de l'agence pour favoriser la cohérence et la mutualisation des données zones humides, en particulier sur le dossier des inventaires.

Toutefois, engagé également dans l'appui aux collectivités locales, le FMA, structure à faible effectif au vu de ses missions et avec peu de marges de manœuvre pour recruter, ne peut relever tous les défis que posent la structuration des inventaires, la bancarisation des données, la mise à disposition des données et la communication qui est liée. Cette situation peut ainsi expliquer en partie les raisons pour lesquelles, plusieurs acteurs rencontrés disposaient d'une méconnaissance des missions du FMA et des données disponibles sur les zones humides.

Ce panorama sur la place de l'agence dans la production de connaissances sur les ZH doit être complété en le situant par rapport à l'ensemble des « centres de ressources » qui sont engagés dans cette production. Parmi eux, un des plus importants est le Museum National d'Histoire Naturelle (MNHN), en particulier le service du Patrimoine Naturel (sPN) qui en a la charge. Financé par l'ONEMA -AFB pour le volet zones humides, le MNHN apparaît cependant peu en lien régulier avec les partenaires de l'agence que sont le FMA et le Centre de ressources. A noter cependant que le centre de ressources du Plan Loire IV 2014-2020 et le FMA travaillent à l'échelle du bassin Loire-Bretagne, le MNHN au niveau national.

Le sPN vient de publier un guide de la méthode nationale d'évaluation des fonctions des zones humides (Gayet et al., 2016) qui s'ajoute donc à une production prolifique en matière d'outils d'inventaires (cf. synthèse Recherche et Développement rédigée par le MNHN sous la supervision de Geneviève Barnaud, 4 fascicules, 2017).

Ce n'est évidemment pas à l'échelle de l'agence que la question de la centralisation et de l'uniformisation des méthodes est posée. Mais, compte tenu de son investissement conséquent dans la production des connaissances au service de sa politique, l'agence peut-elle davantage s'appuyer sur la communauté scientifique impliquée dans la production de connaissances zones humides ? Cela, d'autant plus que cette communauté est en pleine restructuration, le sPN du MNHN étant engagé dans le projet d'UMR qui devrait associer le CNRS, et surtout l'Agence Française de la Biodiversité. Compte tenu des enjeux scientifiques de la problématique zones humides, ce nouvel

---

<sup>40</sup> Inventaires, LigérO, centre de ressource, états des lieux DCE ; connaissances acquises dans les contrats



environnement scientifique pourrait être l'occasion pour l'agence de réfléchir à une stratégie incluant une synergie chercheurs-gestionnaires dans l'organisation et la mise en œuvre de sa contribution à la production de connaissances zones humides.

## Synthèse des enseignements au regard du questionnaire évaluatif

<p>Q4- Dans quelle mesure les différentes formes de mobilisation des connaissances participent-elles à la construction d'une action publique efficace en faveur des zones humides ?</p>	<p style="text-align: center;"><b>Pertinence</b></p> <p>Bien que l'agence finance et accompagne la production de connaissances sur les zones humides, celle-ci dispose d'un processus de production et de diffusion avec une dimension stratégique faiblement formalisée.</p> <p>Au regard de la diversité des contextes territoriaux du bassin sur cette thématique (territoires orphelins, diversité des acteurs intervenant dans la production de connaissance, différence de prise en compte des études/inventaires dans les documents d'urbanisme...), plusieurs interrogations restent en suspens auprès des acteurs rencontrés sur le rôle et le positionnement stratégique de l'agence sur la connaissance.</p> <p>L'analyse de la pertinence des connaissances produites a principalement été réalisée par les retours d'expérience des inventaires de zones humides réalisées et des contrats territoriaux. Les démarches de recherche qui ont été mentionnées par les maîtrises d'ouvrage locales, à savoir la création d'un indicateur trophique pour les marais et le programme LigéO en réponse aux besoins locaux, sont toujours en cours et ne permettent pas à ce stade de porter un jugement sur leur pertinence et leur efficacité. De même, bien que d'autres démarches de production de connaissances sur les zones humides aient été menées (réseau expérimental sur la réhabilitation de zones humides, programme de lutte contre les plantes invasives...), les intervenants rencontrés pour la présente évaluation n'ont permis que faiblement de recueillir des retours sur ces démarches.</p> <p>La pertinence des inventaires de zones humides reste partagée par une grande majorité des maîtres d'ouvrage et des acteurs du bassin qui interviennent sur les zones humides. Ces derniers sont considérés comme un préalable essentiel avant l'élaboration d'un cadre d'interventions sur les zones humides.</p> <p style="text-align: center;"><b>Efficacité</b></p> <p>Les contextes territoriaux au regard de la connaissance sur les zones humides à l'échelle du bassin restent très différents : exemple du Finistère ayant réalisé un important inventaire des zones humides de son territoire permettant leur prise en compte dans les documents d'urbanisme, à la délégation Maine- Loire - Océan où la prise en compte des inventaires dans les documents d'urbanisme paraît plus limitée, ou aux délégations Centre-Loire, Allier-Loire-amont où certains territoires orphelins sont dépourvus de maîtrise d'ouvrage pour la réalisation d'inventaires.</p> <p>De ces différents contextes peuvent exister plusieurs niveaux d'appropriation des acteurs locaux sur la thématique de la connaissance.</p> <p>Toutefois, d'après les entretiens réalisés auprès des acteurs des délégations et du bassin, il existe à l'échelle du bassin une vision assez faible des connaissances produites sur les zones humides limitant les capacités d'appropriation des maîtres d'ouvrage, et par l'occasion le changement des pratiques.</p>
---	---

# ÉTUDE DE CAS BENCHMARK

## Présentation de l'étude de cas et du questionnaire

### Le contexte de l'étude de cas

Le benchmark vise 3 objectifs:

- faire mieux percevoir ce que l'action de l'AELB a de spécifique
- donner des clés pour apprécier l'efficacité de l'action de l'AELB, par contraste avec les résultats des autres agences
- identifier de premières bonnes pratiques, qui pourront être creusées lors de la phase 3, où le benchmark est prolongé en termes d'analyse et de recommandations

### La liste des personnes interrogées

M. Dominique Tesseyre	Agence de l'eau Adour-Garonne
M. Pierre-Olivier Lausecker	Agence de l'eau Rhin-Meuse
Mme Nathalie Saur	Agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse
M. François Lamy	Agence de l'eau Seine-Normandie

### Documents consultés

- AERM, 10<sup>e</sup> programme d'intervention de l'AERM (2016-2018), Edition juillet 2016
- AERM, Délibération n° 2012/032 Modalités d'intervention dans le domaine des actions de lutte contre les pollutions d'origine agricole et assimilée, 26 novembre 2015
- AERM, Délibération n° 2012/034 Modalités d'intervention dans le domaine des actions de protection et de restauration des milieux aquatiques de surface et souterrains, 26 novembre 2015
- AERM, Délibération n° 2012/035 Modalités d'intervention dans le domaine des actions d'animation, 26 novembre 2015
- AERM, L'agence de l'eau Rhin-Meuse aide les communes et leurs groupements (guide des aides du Xe programme 2013-2018), Mai 2013
- AERM, Reconquête et protection des ressources en eau du bassin Rhin-Meuse. Les plans d'actions départementaux ciblent les priorités, Avril 2014
- AESN, Dispositifs 12 aides financières dans le cadre d'une démarche de préservation et restauration des zones humides, Août 2014
- AESN, Dispositifs 13 animation en zones humides, Juin 2013
- AEAG, Modalités et conditions d'attribution des aides, Gestion des milieux aquatiques et des inondations pour la période 2013 à 2018
- AERMC, Recueil des délibérations « Sauvons l'eau », Octobre 2015

### Agence de l'eau Adour-Garonne

#### stratégie zones humides

Le bassin Adour-Garonne abrite une grande diversité de zones humides présentes dans les hautes vallées (tourbières), les moyennes vallées (annexes hydrauliques, bras morts), les basses vallées (prairies humides) et sur le littoral (marais côtiers, plans d'eau, vasières...).

Le 10<sup>e</sup> programme de l'agence de l'eau Adour-Garonne mis en œuvre en 2013 a inscrit une augmentation des aides, des outils et de l'animation territoriale sur les zones humides, y compris en matière d'accompagnement des agriculteurs et des éleveurs.

L'objectif de l'agence est de reconnecter les zones humides avec les rivières, de remettre en avant leurs fonctionnalités et notamment leur rôle de régulation des inondations et des périodes d'étiage, leur fonction épuratrice.

Le 10<sup>e</sup> programme de l'agence prévoit une association des acteurs du territoire, dont les élus et les gestionnaires, à la prise en compte de la préservation des zones humides.

#### Outils

Les outils et interventions de l'agence **ont pour but de répondre au cas par cas aux problématiques rencontrées sur les milieux humides.**

- **Le contrat territorial**

Il s'agit d'un outil opérationnel pour des études et des travaux multiples ciblés particulièrement sur les masses d'eau problématiques identifiées par les PAOT. Plusieurs thématiques prioritaires « à la carte » peuvent être ciblées sur les enjeux de reconquête du bon état des masses d'eau. Dans cette optique des actions sur les zones humides peuvent être financées (inventaire, acquisition foncière, animation) à l'intérieur du contrat. En règle générale, ce sont les acteurs du territoire qui font la demande pour s'inscrire dans un contrat territorial.

Plusieurs actions peuvent également être financées **à l'extérieur de tout cadre contractuel.**

- **Des Opérations conformes à un plan de gestion de zones humides à l'échelle d'un site protégé (60% de subvention)**

- Restauration et maintien de conditions hydrauliques favorables
- Entretien de la végétation (hors MAET)
- Opérations de régulation des espèces indésirables
- Aménagements écologiques
- Équipements permettant la gestion du site (gestion agricole, ouverture au public...)

Ces opérations ne sont éligibles que si elles sont conformes à un plan ou notice de gestion pluriannuels et mises en œuvre ou suivies par une structure de gestion dotée de compétences techniques pérennes dédiées à la gestion des zones humides (missions de techniciens zones humides).

- **Les Cellules d'assistance technique zones humides (60% de subvention)**

Les cellules d'assistance technique zones humides (CATZH) visent à faciliter l'intervention des acteurs, qu'ils soient collectifs ou particuliers, pour préserver les zones humides. Elles visent également à démultiplier les initiatives, susciter un réseau de gestionnaires de zones humides sur leur territoire, conseiller et favoriser les échanges et retours d'expériences au sein du réseau.

Elles sont portées par des structures locales qui ont des compétences en matière de connaissances et de gestion de milieux humides, ainsi qu'en animation territoriale. Elles agissent sur tous les types

de milieux humides des bassins versants : tourbières, prairies humides, mares, étangs, forêts alluviales, etc.

Les entretiens réalisés auprès des maîtres d'ouvrage à cheval sur les agences de l'eau Loire-Bretagne et Adour-Garonne et utilisant les CATZH ont permis de souligner l'intérêt de ce type de cellule **pour accompagner les territoires orphelins et les maîtres d'ouvrage de contrat sur leurs actions zones humides**.

Par ailleurs plusieurs actions peuvent être financées dans le cadre d'une CATZH :

- Équipements permettant la gestion du site (gestion agricole, ouverture au public...) à l'exclusion des mesures d'aides à la gestion courantes (MAET)
- Conseil technique aux gestionnaires
- Opérations conformes à un contrat territorial en faveur des zones humides
- Aides à la gestion (MAET)

- **Des inventaires zones humides (80% de subvention)**

Le principal critère d'éligibilité est le respect des éléments techniques pour la rédaction d'un cahier des charges établis au niveau du bassin.

- **La maitrise foncière et d'usage (80% de subvention)**

L'objectif étant de renforcer la préservation d'un site, il s'agit d'actions, d'animation foncière, d'acquisition.

- **Programme territorialisé de gestion de zones humides : Aide à la gestion agricole (Mesures Agri Environnementales)**

### **Territorialisation**

Il n'y a pas une réelle territorialisation des interventions de l'agence dans le sens d'une priorisation en fonction de critères spécifiques (état de la zone humide, états des masses d'eau, valeur patrimoniale). **Le critère de l'opportunité** reste prépondérant à la logique des interventions de l'agence. En revanche, par l'intermédiaire de ses financements, l'agence se positionne comme un appui à l'intervention des territoires et des collectivités en faveur des zones humides.

### **Pérennisation**

L'agence ne dispose pas d'une position, voire d'une réelle stratégie en matière de pérennisation des actions. La pérennité est avant considérée dans le cadre des acquisitions foncières qui permettent de préserver les zones humides sur le long terme.

### **Connaissance**

À l'exception d'un partenariat avec le Forum des Marais Atlantiques sur la mise en œuvre d'une méthodologie commune sur les inventaires, l'agence ne dispose pas d'une stratégie en matière de structuration et de diffusion de la connaissance en matière de zones humides.

# Agence de l'eau Rhin-Meuse

## Stratégie et objectifs de l'agence relatifs aux zones humides

Prenant acte de la dégradation continue des zones humides du bassin, le Sdage mis à jour (2016-2021) préconise un renforcement de la préservation et la restauration de zones humides fonctionnelles, avec pour objectif le maintien et la reconquête du bon état des eaux superficielles et souterraines. Avant même cette mise à jour, la question des zones humides était déjà une priorité pour l'AERM dans son Xème programme d'intervention, qui a mis en place des taux d'aide particulièrement incitatifs. Deux stratégies principales sont déployées, qui se traduisent dans les faits par des outils idoines dédiés à ces milieux, plus que par une vision intégrée. D'une part, les **études** visant à préserver, restaurer ou recréer une zone humide sont aidées, notamment les études d'inventaires, véritables pierres angulaires de leur préservation. D'autre part, les **travaux** qui visent à protéger, restaurer ou recréer une zone humide sont également éligibles.

Deux indicateurs sont suivis dans le cadre du Contrat d'Objectifs et de Performance signé avec le ministère de tutelle : **la superficie annuelle de zones humides restaurées et acquises avec l'aide de l'agence de l'eau**. À titre complémentaire, un autre indicateur prévu dans le cadre du Sdage (2016-2021) est suivi pour mesurer les progrès dans ce domaine : la superficie de zones humides ou de milieux aquatiques remarquables acquis, gérés ou restaurés.

## Outils

Les outils spécifiques d'intervention de l'agence sur les zones humides sont en nombre assez limité. Sont éligibles les actions visant à :

- la préservation des zones humides remarquables et ordinaires ;
- la restauration ou la reconstitution de l'ensemble des zones humides, en particulier lorsque ces zones ont été dégradées ou détruites ;
- l'amélioration de la connaissance de ces zones ;
- l'entretien de zones humides, qui concerne des sites maîtrisés et gérés par une structure disposant de la compétence technique et juridique pour assurer cette maîtrise et cette gestion ;
- le développement des filières de production agricole permettant d'assurer la préservation pérenne des zones humides.

Les taux d'aides correspondants sont les suivants :

- **Travaux** : Les actions éligibles relatives aux zones humides (travaux, protection, restauration, aménagements pédagogiques, etc.) sont aidées, sous forme de subvention à un taux maximum de 80 %. Concernant les opérations réalisées par une association, les aides de l'agence de l'eau pourront s'inscrire dans des plans de financement atteignant jusqu'à 100 % d'aides publiques en accord avec les autres partenaires de l'opération. Toujours pour les associations, et spécifiquement pour les actions de maîtrise foncière de zones humides d'intérêt écologique reconnu (Natura 2000, Espaces Naturels Sensibles, arrêtés de protection de biotope, etc.), le taux d'aide de l'agence de l'eau pourra atteindre 100 %.
- **Entretien** : aide à hauteur de 50% avec des plafonds.
- **Études** : les études (et notamment les inventaires) sont aidées à un taux maximum de 80 %, sous forme de subvention.
- **Filières agricoles** : dans le cadre de l'attribution d'aides à la réalisation d'opérations de réduction et de suppression des pollutions d'origine agricole (visant notamment à favoriser le développement de l'herbe, de l'agriculture biologique, de l'agroforesterie, des techniques et cultures limitant les intrants...), l'existence d'un lien avec une zone humide est une condition pour intégrer les aides aux « filières agricoles », avec un taux d'aide incitatif à 80%.

Des aides sont prévues également pour assurer une **animation territoriale**. Le taux varie de 80% à 30% avec une priorisation favorisant des projets à des échelles territoriales importantes (bassin versant) ou de mise en œuvre des Plans d'Action Opérationnels Territorialisés (PAOT, *cf. infra*).

Il est intéressant de noter qu'à la différence de l'AELB, **cette palette ne comprend pas un outil multi-thématique intégré permettant une concertation et une formalisation d'un engagement multi-partenarial**. Si un outil de type contrat territorial serait peut-être trop enfermant dans la logique de présence locale très forte des chargés d'intervention, il semble qu'un échelon souple entre le SAGE et le contrat territorial pourrait être adapté à un bassin qui, rappelons-le, n'a pas de délégations, et donc d'échelon territorial intermédiaire entre les maîtres d'œuvres et l'AE.

### **Territorialisation**

La territorialisation est l'aspect de comparaison avec l'AELB qui nous semble le plus fécond. La spécificité du bassin de l'AERM est de **ne pas avoir d'échelon intermédiaire entre la vision « stratégique » de l'agence et la vision du terrain, faute de l'existence de délégations territoriales sur un bassin plus réduit que celui de l'AELB**. L'AERM n'a donc pas réellement de stratégie territoriale intégrée formalisée, comme l'AELB avec l'outil contrat, par exemple.

Les chargés d'intervention de l'agence « quadrillent » donc le territoire et développent une présence locale très forte, au travers de laquelle peuvent se tisser des partenariats, voire parfois des visions plus intégrées dépassant les logiques de domaines d'action cloisonnées (assainissement, ZH, fluvial...), qui président sinon au déploiement des interventions de l'AERM. Cette **gestion « tous azimuts »**, très proche du territoire, peu formalisée, permet de bien couvrir un bassin qui, par ailleurs, est moins contrasté que celui de l'AELB. Au final, une logique de territorialisation moins formalisée que celle de l'AELB, mais qui donne la souplesse nécessaire aux chargés d'intervention et une certaine efficacité dans la couverture du bassin. Un travail très fin et personnalisé mais qui, à l'inverse, rend plus difficile une vision stratégique et globale à l'échelle du bassin.

La mise **en place des PAOT tente de réaliser une formalisation plus poussée de stratégies territoriales**. Ils déclinent les objectifs du Sdage et des Programmes de Mesures (PDM) à l'échelle des départements sous la conduite des Missions Interservices de l'Eau et de la Nature (MISEN), dans une logique plus intégrée et multi-partenariale. Certaines aides de l'AE (notamment pour l'animation) sont d'ailleurs conditionnées par l'intégration des projets à un PAOT. Si l'inscription de mesures au PAOT permet de donner un certain poids pour les pousser, cet outil ne remplace pas un dispositif de concertation transversal de long terme, comme le contrat territorial. Il semble par ailleurs que les services de l'État dans les MISEN soient trop débordés pour assurer une véritable animation territoriale.

### **Pérennisation**

Les conditions d'attribution d'aides à l'entretien sont assez restrictives et assez peu incitatives. Elles nécessitent une MOE bien qualifiée et les volumes d'aides ne sont pas massifs.

La stratégie de pérennisation repose plus sur l'approche cloisonnée de l'agence et la mise en place sur les actions de plans de gestion pluri-annuels, notamment dans le cadre des acquisitions. Mais ces plans vont beaucoup dépendre des porteurs de projets et de leurs compétences, mais également des territoires et du nombre de sites à suivre et entretenir sur le long terme pour les chargés d'interventions de l'agence, ce qui n'est pas toujours chose aisée pour eux.

## Connaissance

Dans une gestion « tous azimuts », les chargés d'intervention de l'agence ont une excellente connaissance du terrain et des enjeux liées aux ZH.

Les taux d'aides aux inventaires sont par ailleurs très incitatifs, et l'agence fait feu de tout bois pour les réaliser (révisions des PLU notamment, au moment desquels les chargés d'intervention essaient de « rentrer » par le « filon » de l'intégration de la TVB).

Le travail de conviction des acteurs locaux (élus notamment) est facilité par la proximité qu'entretient *de facto* l'agence avec son bassin. Ainsi de nombreux inventaires de SAGE ont pu être réalisés, avec une bonne couverture du bassin, même si la précision est aléatoire. L'agence reprend par ailleurs tout son historique pour le capitaliser et l'intégrer dans une base de données unique au format GWERN.

## **Agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse**

### Stratégie zones humides

Les zones humides couvrent plus de 5% de la surface du bassin Rhône-Méditerranée. Elles sont liées pour 63% aux rivières et plaines alluviales (annexes fluviales, forêts alluviales, prairies humides, etc.), 21 % aux marais côtiers (lagunes littorales), 3% aux plans d'eau (lacs, retenues) et 13% sont des tourbières, marais, étangs. Le Sdage 2016-2021 du bassin Rhône-Méditerranée-Corse a réaffirmé leur rôle déterminant pour le bon état des masses d'eau. Dans ce cadre, ils fixent un objectif de non-dégradation des zones humides et de restauration de leurs fonctions.

Les interventions de l'agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse en faveur des zones humides s'inscrivent dans l'orientation thématique « Préservation et restauration des milieux aquatiques » du programme de mesures 2013-2018 de l'agence. Dans le cadre de cette orientation, un objectif spécifique a été identifié sur les zones humides : « O4 Préserver et restaurer 10 000 hectares de zones humides ».

Pour atteindre le bon état de la qualité des masses d'eau, **l'agence dispose d'une approche globale sur l'eau** afin de mieux prendre compte l'ensemble des problématiques et facteurs contribuant à la dégradation de la ressource. Dans ce cadre, l'agence ne dispose pas d'une approche spécifique sur les milieux humides. Ces derniers sont principalement abordés au regard de la contribution de leurs fonctionnalités écologiques et hydrauliques par rapport à la qualité des eaux.

### Outils d'intervention

Il n'existe pas une formalisation « d'outils » similaires à l'agence de l'eau Loire-Bretagne, mais plutôt un ensemble d'actions :

- **Les études préalables, l'acquisition de connaissance (subvention de 50%)**

L'agence de l'eau ne finance pas directement les inventaires de zones humides dont la finalité est l'application de la police de l'eau. Elle se base principalement sur les connaissances déjà produites à l'échelle des territoires, en particulier celles réalisées par les acteurs de la biodiversité tels que les Conservatoires d'Espaces Naturels, les fédérations de chasseurs, les associations environnementales... En revanche elle finance les études et démarches qui visent à faire émerger des stratégies d'action par bassin versant pour la prise en compte, la préservation et la restauration des zones humides.

- **L'élaboration de plans de gestion à l'échelle de la zone humide ou d'un bassin versant, et de plans de gestion stratégiques au sens du Sdage 2016-2021 (subvention de 80%)**

Le plan de gestion stratégique constitue un document cadre à l'échelle des bassins versants ou des intercommunalités qui peut être porté par des acteurs associatifs ou des collectivités. Il permet d'identifier et de prioriser les enjeux sur les zones humides selon le degré de pressions qui pèsent sur leurs fonctions hydraulique-hydrologique, biogéochimique et biologique ; puis de définir, en

concertation avec les acteurs concernés, les priorités d'action pour préserver ou restaurer ces fonctions et conforter les services rendus. Il peut être réalisé ou repris dans le cadre de démarche de planification (ex : schéma d'aménagement et de gestion des eaux, schéma de cohérence territoriale).

- **La maîtrise foncière des zones humides (subvention de 50%)**

L'acquisition foncière est principalement réalisée sur les zones humides dégradées.

- **Les travaux de restauration (subvention de 50%)**

Les travaux sont réalisés principalement sur les zones humides les plus dégradées. La restauration est la principale intervention de l'agence sur les zones humides.

- **La gestion et l'entretien des zones humides (subvention de 50%)**

Il s'agit de travaux de gestion des zones humides ayant pour objectif de maintenir leur caractère humide, lorsqu'elles ont bénéficié d'une aide de l'agence pour leur acquisition.

- **L'Animation**

L'animation peut prendre diverses formes :

- Une animation d'un réseau d'acteurs pour favoriser l'échange des pratiques
- Un soutien financier à l'animation territoriale réalisés par d'autres structures (SAGE, PNR, CEN, associations...)

### **Territorialisation**

L'intervention en faveur des zones humides est principalement orientée sur l'état de la zone humide ainsi que sur les enjeux observés. A titre d'exemple, les actions de restauration et d'acquisition de zones humides sont principalement réalisées en fonction de l'état des fonctionnalités de ces dernières.

Une priorisation des actions sur les zones humides dégradées est clairement identifiée, la logique d'intervention étant plus basée sur le critère de l'efficacité. Le statut du site, ainsi que sa valeur patrimoniale ne sont pas identifiés comme un critère de sélection premier.

### **Pérennisation**

La pérennité des actions est une partie intégrante des actions mises en œuvre par l'agence. Celle-ci peut se caractériser dans les modalités même du financement des interventions. A titre d'exemple, le financement de l'acquisition foncière n'est réalisé que si une organisation des acteurs pour la gestion du site est possible et en réalisant des études de mutabilité des terrains.

Une intervention et un suivi sont réalisés à l'ensemble des étapes des projets en essayant de faire comprendre que l'agence n'a pas vocation à financer sur le long terme. Il y a ainsi la recherche d'un relais des actions financées par l'agence particulièrement auprès des collectivités.

Par le biais des partenariats avec les services de l'Etat (DREAL, DDT), il y a également un suivi réalisé afin de veiller à la bonne prise en compte des zones humides au sein des documents d'urbanisme.

### **Connaissance**

L'expertise de la connaissance est avant tout considérée comme présente auprès des acteurs de la biodiversité (CEN, associations). Les inventaires sont considérés aujourd'hui comme acquis avec une logique actuelle qui est plus de suivre l'état des zones humides.



L'agence n'a pas de stratégie en matière de structuration et de diffusion de la connaissance. La capitalisation de la connaissance sur les zones humides est considérée comme une des missions des DREAL, notamment avec le logiciel CARMEN.

## Agence de l'eau Seine-Normandie

### Stratégie et objectifs de l'agence relatifs aux zones humides

Dans le cadre de son défi 6 « Protéger et restaurer les milieux humides », le Xème programme vise à préserver et reconquérir les zones humides, les renaturer, les restaurer et les entretenir. L'agence de l'eau a décidé d'attribuer un statut prioritaire à ces zones humides, et ce quelles que soient leurs fonctions. De ce fait, elles sont toutes éligibles aux aides du programme : zones alluviales ou stagnantes, zones humides littorales ou zones artificielles créées par l'homme.

L'agence déploie une **stratégie territoriale basée sur les plans territoriaux d'actions prioritaires (PTAP) qui déclinent le programme à l'échelle des sous-bassins (territoires des commissions territoriales)**. Les actions listées aux PTAP sont sélectionnées sur la base de critères techniques ou réglementaires qui répondent à des principes communs aux différents territoires. Ils sont révisés tous les 3 ans et arrêtés par la Directrice Générale de l'agence. Ces Plans de priorisation et de territorialisation de l'action de l'AE témoignent donc d'une logique territoriale qui reste assez descendante de l'agence vers les territoires.

Par ailleurs, l'agence développe une **politique de contractualisation** afin de mettre en œuvre sa politique territoriale, en partie liée à ces PTAP. Cette contractualisation n'est pas obligatoire, et est utilisée lorsqu'il est nécessaire de faciliter et de soutenir l'émergence et le suivi des projets les plus pertinents pour mettre en œuvre le programme. Trois types de contrat existent : Contrat global d'actions (CGA), Contrat de partenariat (CAP) et Contrat d'animation (CA).

### Outils

Les outils spécifiques d'intervention de l'agence sur les zones humides se déclinent au travers de différentes aides :

- **Etudes et suivi des milieux aquatiques et humides** : subventionnement à hauteur de 80%, notamment pour les cartographies et délimitations, caractérisations et inventaires de zones humides.
- **Acquisition de zones humides** : subventionnée à hauteur de 80%, elle est conditionnée par des engagements du MOA pour la pérennisation (inscription dans l'acte notarié de la préservation, demande de bail environnemental, plan de gestion, inscription en zone naturelle ND dans les documents d'urbanisme) pour assurer sa protection (l'acquisition foncière de rive est subventionnée à hauteur de 60% avec possibilité d'avance de 40%).
- **Travaux de renaturation et de restauration des milieux aquatiques et humides** : subventionnés à 80%, ils doivent viser la diversification des habitats et la reconquête de la fonctionnalité des milieux aquatiques et humides.
- **Entretien des milieux aquatiques et humides** : subventionné à 40%, il doit s'intégrer dans un plan de gestion.
- **Animation en zones humides** : subventions à hauteur de 80% du montant des salaires et charges sociales ainsi qu'un forfait de fonctionnement pour la mise en place et le maintien des postes de gardes/techniciens/animateurs « zones humides » et des cellules d'animation à la gestion des milieux humides (CATEM). Les actions d'animation doivent s'inscrire dans le cadre d'un CA ou CGA<sup>41</sup> passé entre l'agence et le MOE, qui donne lieu à un programme

---

<sup>41</sup> Taux majoré concernant la gestion de ZH par rapport au taux de droit commun d'animation des CAG (80% vs. 50% pour un CGA hors gestion de ZH.

prévisionnel d'actions. Une évaluation conduite en 2011 a montré le rôle de la présence d'un animateur dans la mise en place de plans de gestion et les dynamiques d'acquisition foncière.

- **Appui à l'émergence de MOA** : subventionné à 50%. Cette aide permet de faciliter ou amorcer l'émergence de projets, avec la réalisation d'études juridiques ou économiques et la possibilité d'assurer une première année de fonctionnement.
- **Actions de communication** : subventionnées à 50%.
- **Indemnisation du changement de pratiques ou de systèmes agricoles** : dans le cadre du Plan de Développement Rural Hexagonal, l'agence peut apporter son aide à des agriculteurs pour une modification pérenne de l'usage des sols compatible avec des objectifs environnementaux sur les zones humides.

Par ailleurs, l'agence de l'eau incite les porteurs de projets à solliciter les aides proposées par l'Union Européenne (LIFE, FEDER, LEADER), la Région et le Département, en les orientant vers ces dispositifs, afin de compléter et mettre en cohérence, d'une certaine manière, ses propres outils.

### Territorialisation

L'agence de l'eau décline son Programme *via* les PTAP et ses outils de contractualisation.

- **Le Contrat Global d'Actions** : c'est un outil de planification prévisionnel qui s'applique à un territoire ou à un thème donné et pour lequel l'AESN s'engage financièrement. Le contrat apporte un rang de priorité élevé pour les opérations qui y sont inscrites en lien avec les PTAP. Il se déploie à l'échelle hydrographique la plus pertinente possible et comprend obligatoirement des objectifs quantifiés sur des travaux prévisionnels, une cellule d'animation et un comité de pilotage, un programme d'actions. Tout contrat global d'actions est multithématique, sauf les cas particuliers des contrats monothématiques liés par exemple à une restauration de milieux. Il comporte deux phases : la phase d'élaboration (études, mobilisation des acteurs), préalable à la signature du contrat et aboutissant à la proposition d'un programme d'action, et la phase de mise en œuvre proprement dite.
- **Le Contrat Partenarial** : ce contrat permet d'assurer la synergie des politiques conduites avec les instances départementales, régionales ou de bassin et ne comprend aucun engagement financier. Il définit les orientations stratégiques et peut prévoir une programmation d'actions (études, travaux, communication...) concertées dans le respect des règles d'intervention financière de chacune des parties. Il instaure un pilotage commun et une information réciproque des partenaires.
- **Le Contrat d'Animation** : ce contrat n'a pas de caractère prévisionnel. Il définit les missions et les conditions de réalisation de l'animation. Il est pluriannuel. L'animation est réalisée en régie (personnel titulaire ou contractuel).

### Pérennisation

La stratégie de pérennisation est abordée par l'AESN de manière assez systématique dans les **conditions d'attribution de ses aides**. Comme nous l'avons mentionnées, celles relatives aux milieux aquatiques, à commencer par l'acquisition, impliquent des engagements visant à pérenniser l'action et le milieu.

Par ailleurs, les **logiques contractuelles** peuvent également être vues comme un moyen de pérenniser les actions, même si la contractualisation n'est ni obligatoire, ni systématique.

### Connaissance

La stratégie de capitalisation de la connaissance est également assez **systématique** lors de la subvention à des projets. Les études d'inventaires bénéficient d'un taux incitatif et d'un cahier des

charges précis pour intégrer les données au format Gwern. De la même manière, lors des acquisitions, la cartographie du parcellaire et des zones humides acquis doit être fournie à l'agence sous format SIG et les données relatives à la zone humide sont intégrées dans le logiciel Gwern.

Par ailleurs, le Forum des Marais Atlantiques, en partenariat avec l'agence de l'eau Seine-Normandie, réalise une **boîte à outils « zones humides »** proposant un ensemble de méthodes de cartographie, de délimitation, de caractérisation, de gestion et de suivi des zones humides. Cette boîte à outils est présentée sous la forme de fiches communicantes discutées et validées par un Comité de pilotage élargi. Elle s'adresse aux techniciens « zones humides » et « rivière », aux animateurs de contrats et de SAGE et aux maîtres d'ouvrage désireux d'intervenir sur le terrain.

## Zooms spécifiques

Au regard de certaines problématiques identifiées sur le bassin Loire-Bretagne, un focus plus précis a été apporté sur les thématiques de l'animation/territoires orphelins ainsi que sur l'entretien afin de dégager d'éventuelles pistes de bonnes pratiques :

### ▪ Les territoires orphelins/Animation

- Une animation au-delà de tout cadre contractuel et sur les territoires orphelins (AEAG)
- Soutien des actions visant à faire émerger une maîtrise d'ouvrage locale de la politique de l'eau sur les territoires au sein desquels un déficit de gestion intégrée est constaté. Convention d'aides à l'animation auprès d'acteurs associatifs (AERMC)
- Un quadrillage du bassin par les chargés d'intervention qui produit une connaissance très fine du terrain et des milieux, de ses enjeux et des MOA (actifs ou potentiels sur le sujet ZH). D'une certaine manière, l'absence de stratégie au niveau du bassin et l'animation locale (formelle ou informelle) des chargés d'intervention permet de détecter les territoires orphelins et susciter l'émergence de MOA (AERM).
- Une gestion « tous azimuts » qui permet aussi de systématiser les inventaires par tous les moyens disponibles (révisions des PLU notamment) et l'intégration dans Gwern (AERM).
- Une stratégie territoriale basée sur les plans territoriaux d'actions prioritaires (PTAP) qui déclinent le programme à l'échelle des sous-bassins (AESN).
- Un Contrat dédié à l'animation et une politique favorable et efficace pour stimuler les cellules d'animation (CATEM, sur les milieux humides notamment) (AESN)

### ▪ L'entretien

- Financement des travaux de gestion des zones humides ayant pour objectif de maintenir leur caractère humide, lorsqu'elles ont bénéficié d'une aide de l'agence pour leur acquisition. Les opérations de gestion des autres zones humides, ayant pour objectif de maintenir leur caractère humide, sont aidées dans le cadre des bonus contractuels (partenariats et politique contractuelle) (AERMC).
- Des outils des contractualisations multiples et adaptables, en lien avec le PTAP : Contrat Global d'Actions, Contrat Partenarial, qui permettent de déployer la politique et décliner ses objectifs.
- Une politique d'acquisition qui vient aussi pérenniser des mesures pour l'entretien des ZH (AESN).

## Tableau synthétique des constats

	Stratégie ZH	Outils	Territorialisation	Pérennité	Connaissance	Remarques
AEAG	Pas de stratégie ZH à proprement dite, un objectif général qui est de préserver et restaurer l'état des zones humides	Des outils permettant d'intervenir au cas par cas en fonction des situations : -Contrat territorial -Opérations générales -Inventaires -Maîtrise foncière	Absence de priorisation des interventions, prévalence d'une logique d'opportunité.	Pas de modalités propres de l'agence en faveur de la pérennité.	Pas de stratégie de structuration et de diffusion de la connaissance.	Un cadre d'action jugé « souple » pour intervenir sur les zones humides en particulier avec l'outil CATZH.
AERM	Approche « tous azimuts » : pas de délégations, donc quadrillage du terrain par les chargés d'intervention. Priorité donnée aux zones humides (acquisition notamment) avec taux incitatifs. Cependant, pas de vision formalisée, intégrée et multi-partenaire.	Aides spécifiques de l'agence sur les ZH : Travaux (dont maîtrise foncière qui peut être subventionnée à 100% dans certains cas), études (inventaires notamment), entretien, aides aux filières agricoles. Animation territoriale	Peu de stratégies ou d'outils dédiés du fait de la configuration du bassin. Gestion « tous azimuts » qui, parfois, peut aboutir à des visions intégrées. Lien des chargés d'intervention avec le territoire et les acteurs locaux. Mise en place des PAOT comme substitut à une action territoriale plus formalisée	Taux d'aides à l'entretien peu incitatifs Pas d'outil de contractualisation portant vision concertée, intégrée et multi-partenaire Plans de gestion selon les projets et les porteurs de projets.	Très bonne connaissance du terrain par les chargés d'intervention et donc par l'AE. Taux d'aide aux études incitatif. Harmonisation des données au format GWERN.	Bassin homogène dans les problématiques ZH. Bassin sans délégation de l'AE, lien direct entre les chargés d'intervention et les territoires et les acteurs. Avantage : souplesse et  couverture du territoire. Inconvénient : manque de vision globale et stratégique. Absence d'un outil intermédiaire entre Sdage et projets (PAOT ne jouent pas encore ce rôle)

	Stratégie ZH	Outils	Territorialisation	Pérennité	Connaissance	Remarques
AERMC	<p>Pas de stratégie directe sur les ZH. Les objectifs de l'AERMC sont l'atteinte du bon état des masses d'eau. L'intervention sur les ZH est un moyen pour améliorer la qualité de l'eau</p>	<p>Absence de cadre contractuel spécifique aux ZH, mais très forte collaboration avec les acteurs de la biodiversité pour l'animation territoriale. En termes d'outils :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-études/inventaires</li> <li>-plan de gestion</li> <li>-Maîtrise foncière</li> <li>-Travaux de restauration</li> <li>-Gestion et entretien des ZH</li> <li>-Animation</li> </ul>	<p>Toutes les actions sont menées dans une logique d'efficacité : concentration des moyens humains et financiers sur les zones humides aux fonctionnalités les plus dégradées</p>	<p>-Intervention de l'agence à toutes les étapes des projets.</p> <p>-Appui à la mise en œuvre d'actions auprès des collectivités afin qu'elles puissent pérenniser les actions financées par l'agence</p> <p>- Prise en compte du critère de pérennité dans les critères d'éligibilité d'acquisition foncière</p> <p>-Collaboration avec les DDT, DREAL pour assurer une prise en compte des ZH dans les documents de planification territoriale</p>	<p>Absence de positionnement de l'agence sur la connaissance. Ne relève pas des compétences de l'agence mais plus des DREAL.</p>	<p>Une cadre d'intervention global basé sur une logique d'efficacité avec une forte mobilisation des acteurs de la biodiversité (associations, collectivités...) dans la mise en œuvre des actions.</p>
AESN	<p>Priorisation forte sur les zones humides, quelles qu'elles soient</p> <p>Entrée croisée outil x contractualisation (pas obligatoire, multithématique ou pas) x territorialisation</p>	<p>Subventionnement incitatif : études, acquisitions, travaux, animation...)</p> <p>Contrat global d'action multithématique</p> <p>Contrat de partenariat</p> <p>Contrat d'animation</p> <p>Orientation vers d'autres financeurs (Europe, Région, Département).</p>	<p>PTAP</p>	<p>Conditionnement des subventions sur des critères incitant à la pérennisation</p> <p>Acquisition foncière</p> <p>Animation</p> <p>Contractualisation ?</p>	<p>Taux d'aides aux études incitatif</p> <p>Forte intégration de Gwern, notamment dans le conditionnement des subventions</p> <p>Boîte à outils « zones humides » avec FMA</p>	<p>Difficile de savoir si la contractualisation permet d'avoir une action intégrée favorables aux ZH (efficacité).</p> <p>La politique de territorialisation, reposant sur les PTAP, semble assez descendante.</p>

# DESCRIPTION DÉTAILLÉE DES SCÉNARIOS CONTRASTÉS INITIAUX

## Scénario 1 : Optimisation de la politique actuelle

Description	
Un positionnement de l'agence qui reste similaire mais avec une amélioration des modalités d'accompagnement des MOA sur la thématique des zones humides	
Objectifs stratégiques	
Accompagner les MOA (GEMAPI) sur la thématique zones humides	
Cohérence	Déclinaison opérationnelle
Renforcer la coordination avec l'Etat	<ul style="list-style-type: none"> <li>Définir des priorités communes de préservation/restauration des ZH</li> <li>Organiser une réunion annuelle sous l'égide du préfet coordonnateur de bassin</li> <li>Réaliser une réunion annuelle délégation/DREAL pour passer en revue les actions ZH dans les CT et les Sage</li> </ul>
Outils	Déclinaison opérationnelle
<ul style="list-style-type: none"> <li>Développer la logique ZH/DCE dans les CT</li> <li>Assouplir les modalités de contractualisation de la CGD à condition d'une logique DCE</li> <li>Privilégier la logique ZH/DCE dans les cellules d'animation</li> <li>Limiter les acquisitions aux objectifs nationaux (contrat d'objectifs)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Bonifier les taux d'intervention pour les actions ZH ayant un impact potentiel fort sur les masses d'eau/un diagnostic spécifique des ZH au regard des objectifs DCE dans les contrats</li> <li>Proposer la CGD pour des ZH dispersées ayant un impact potentiel fort sur les masses d'eau hors acquisition</li> <li>Réaliser des formations sur les fonctionnalités eau des ZH pour les animateurs</li> </ul>

<b>Territorialisation</b>	<b>Déclinaison opérationnelle</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pas de changement : territorialisation par la MOA dans le cadre des CT</li> <li>• Une réponse limitée à la problématique des territoires orphelins</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Identifier les masses d'eau les plus dégradées sans contrat de territoire</li> <li>• Engager des actions exploratoires ponctuelles sur les territoires orphelins pour les ZH ayant un impact potentiel sur les masses d'eau</li> </ul>
<b>Connaissance</b>	<b>Déclinaison opérationnelle</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Développer une stratégie en matière de production de la connaissance sur les fonctionnalités eau des ZH</li> <li>• Acquérir des connaissances opérationnelles sur les fonctionnalités eau des ZH</li> <li>• Développer une stratégie de diffusion de la connaissance à destination des SAGE et porteurs de CT.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Réunir l'ensemble des acteurs de la recherche et de la gestion des ZH pour définir les besoins de connaissance sur les fonctionnalités eau des ZH</li> <li>• Définir des objectifs partagés entre les acteurs pour acquérir les connaissances nécessaires</li> <li>• Identifier les cibles prioritaires pour la diffusion et les médias les plus efficaces</li> </ul>
<b>Les moyens</b>	<b>Déclinaison opérationnelle</b>
<p>Redéfinir les priorités de déploiement des moyens selon les territoires en fonction des objectifs DCE.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Identifier les territoires nécessitant un accompagnement plus soutenu</li> <li>• Réfléchir à une mutualisation des ressources inter-délégations</li> </ul>

## Scénario 2 : un accompagnement auprès des MOA sur les zones humides

Description	
Le positionnement de l'agence se traduit par une démarche réactive en matière d'accompagnement pour les acteurs et maîtrises d'ouvrage qui la sollicite sur la thématique des zones humides	
Objectifs stratégiques	
Accompagner les politiques et actions de reconquête des zones humides	
Cohérence	Déclinaison opérationnelle
Renforcer la coordination avec l'Etat et avec les régions pour la mise en œuvre de la réglementation	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Définir des priorités communes de préservation/ restauration des ZH AELB/Etat/régions (SRCE)</li> <li>• Organiser une réunion annuelle sous l'égide du préfet coordonnateur de bassin</li> <li>• Réaliser une réunion annuelle délégation/DREAL/ CR pour passer en revue les actions ZH dans les CT et les Sage</li> </ul>
Outils	Déclinaison opérationnelle
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Revoir la CGD pour en faire l'outil majeur pour accompagner les acteurs sur la thématique ZH</li> <li>• Articuler le CT avec les autres outils d'intervention sur les ZH (N2000, ENS...) : faire évoluer les diagnostics ; prendre position sur les enjeux biodiversité liés aux ZH dans les CT</li> <li>• Financer l'animation portée par les acteurs de la biodiversité (exemple CEN)</li> <li>• Financer des acquisitions selon la stratégie des acteurs locaux en matière de zones humides</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Revoir les clauses d'éligibilité actuelles de la CGD</li> <li>• Proposer la réalisation d'un diagnostic unique pour les projets de territoires où se superposent plusieurs dispositifs</li> <li>• Relever les taux plafond pour faciliter l'animation des structures associatives</li> <li>• Dédier une enveloppe supérieure pour l'acquisition de ZH</li> </ul>
Territorialisation	Déclinaison opérationnelle



<ul style="list-style-type: none"> <li>Accompagner les MOA portant un intérêt sur les ZH en essayant de coordonner les logiques eau et biodiversité</li> <li>Identifier les territoires orphelins sur les problématiques ZH/biodiversité.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Réaliser un appel à projets ZH</li> <li>Réaliser des rencontres territoriales sur les bénéfices de la gestion des ZH</li> <li>Encourager la MO multisites par des taux d'aide bonifiés</li> </ul>
<b>Connaissances</b>	<b>Déclinaison opérationnelle</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Développer une stratégie de production de connaissance qui vise à répondre aux besoins des MOA sur les ZH</li> <li>Inciter à la caractérisation des fonctionnalités biodiversité des ZH au sein des inventaires</li> <li>Accompagner la diffusion des connaissances et la formation des acteurs des MOA sur les enjeux biodiversité.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Réunir l'ensemble des acteurs de la recherche et les MOA pour définir les besoins de connaissance</li> <li>Standardiser une méthodologie de caractérisation des fonctionnalités biodiversité pour les inventaires ZH</li> <li>Identifier les cibles prioritaires pour la diffusion et les médias les plus efficaces</li> </ul>
<b>Les moyens</b>	<b>Déclinaison opérationnelle</b>
Assurer la montée en compétence des MOA sur les ZH (formation, articulation avec les CEN, AFB...)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Réaliser des formations pour les MOA sur la gestion des ZH</li> <li>Animer un réseau ZH pour les MOA</li> </ul>

### Scénario 3 : une stratégie zones humides au service du bon état des masses d'eau

<b>Description</b>	
Le positionnement de l'agence se traduit par une démarche proactive en matière d'intervention et d'accompagnement pour la préservation et le maintien des fonctionnalités « eau » des zones humides en vue d'atteindre les objectifs DCE	
<b>Objectifs stratégiques</b>	
Reconquérir et préserver les ZH qui ont un impact sur la qualité des masses d'eau	
<b>Cohérence</b>	<b>Déclinaison opérationnelle</b>
Renforcer la coordination avec l'État pour la mise en œuvre de la réglementation (faire les inventaires là où ils n'ont pas été faits) sur les	<ul style="list-style-type: none"> <li>Définir des priorités communes de réalisation des inventaires manquants</li> </ul>

<p>zones humides sur les masses d'eau dégradées ou en risque de dégradation</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Organiser une réunion annuelle sous l'égide du préfet coordonnateur de bassin</li> <li>• Réaliser une réunion annuelle délégation/ DREAL pour passer en revue les actions ZH dans les CT et les Sage</li> </ul>
<p><b>Outils</b></p>	<p><b>Déclinaison opérationnelle</b></p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Identifier et prioriser dans les contrats les leviers d'intervention sur les ZH pour atteindre les objectifs DCE (fonctionnalité eau des ZH)</li> <li>• Assouplir les modalités de contractualisation de la CGD revisitée</li> <li>• Animation territoriale axée sur les fonctionnalités eau des ZH</li> <li>• Appuyer la valorisation économique des ZH (élevage et tourisme)</li> <li>• Définir une dénomination des interventions sur les ZH selon les critères: effective, efficace, potentiel</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bonifier les taux d'intervention pour les actions ZH ayant un impact potentiel fort sur les masses d'eau</li> <li>• Proposer la CGD pour des ZH dispersées ayant un impact potentiel fort sur les masses d'eau hors acquisition</li> <li>• Construire un réseau d'animation territoriale</li> <li>• Produire des études et publications sur les bénéfices économiques des ZH</li> <li>• Réaliser une étude en vue de produire un guide sur la typologie des ZH</li> </ul>
<p><b>Territorialisation</b></p>	<p><b>Déclinaison opérationnelle</b></p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Définition d'une stratégie ZH pour atteindre les objectifs DCE à l'échelle du bassin</li> <li>• Une intervention basée sur l'écart au bon état et en fonction de l'état des marges de manœuvre sur les fonctionnalités eau des ZH</li> <li>• Porter des actions directement sur les territoires orphelins pour l'atteinte du bon état DCE</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rassembler l'ensemble des acteurs de l'eau pour décliner des objectifs stratégiques et opérationnels de contribution des ZH aux objectifs DCE</li> <li>• Cartographier les zones d'intervention prioritaires au regard de l'état de dégradation des masses d'eau et du potentiel de contribution des ZH</li> <li>• Se substituer aux MOA manquantes dans les territoires orphelins prioritaires</li> <li>• Cartographier les territoires orphelins</li> </ul>
<p><b>Connaissances</b></p>	<p><b>Déclinaison opérationnelle</b></p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Développer une stratégie en matière de production de la connaissance sur les fonctionnalités eau des ZH</li> <li>• Acquérir des connaissances opérationnelles sur les fonctionnalités</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Réunir l'ensemble des acteurs de la recherche et de la gestion des ZH pour définir les besoins de connaissance sur les fonctionnalités eau des ZH</li> <li>• Définir des objectifs partagés entre les</li> </ul>

<p>eau des ZH</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Développer une stratégie de diffusion de la connaissance à destination des SAGE et porteurs de contrats</li> </ul>	<p>acteurs pour acquérir les connaissances nécessaires</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Identifier les cibles prioritaires pour la diffusion et les médias les plus efficaces</li> <li>• Créer un guide de la typologie des ZH, "au regard de objectifs DCE"</li> </ul>
<b>Moyens</b>	<b>Déclinaison opérationnelle</b>
<p>Création d'une Task Force zones humides : ressources humaines affectées sur la thématique ZH pour répondre à la logique DCE (référénts ZH à l'échelle du bassin)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mise en place d'un groupe interdélégations dédié aux ZH</li> </ul>

### Scénario 4 : une stratégie ZH au service de la biodiversité

<b>Description</b>	
<p>Le positionnement de l'agence se traduit par une démarche proactive en matière d'intervention et d'accompagnement des maîtres d'ouvrage afin de préserver et maintenir les fonctionnalités écologiques des zones humides à l'échelle du bassin</p>	
<b>Objectifs stratégiques</b>	
<p>Reconquérir et préserver le patrimoine biologique lié aux zones humides à l'échelle du bassin</p>	
<b>Cohérence</b>	<b>Déclinaison opérationnelle</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Développement d'une coordination stratégique sur la thématique ZH avec les Régions et l'AFB</li> <li>• Développement et renforcement de la coordination des actions zones humides avec les acteurs du champ de la biodiversité (Associations, PNR, conservatoires...)</li> <li>• Renforcement de la coordination avec l'Etat pour la mise en œuvre de la réglementation sur les ZH</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Création d'un groupe partenarial Régions/AELB/ARB</li> <li>• Création d'un réseau d'échanges ZH avec plateforme Internet et réunions semestrielles</li> <li>• Organiser une réunion annuelle sous l'égide du préfet coordonnateur de bassin</li> <li>• Réaliser une réunion annuelle délégation/DREAL pour passer en revue les actions ZH dans les CT et les Sage</li> </ul>

Outils	Déclinaison opérationnelle
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Faire de la CGD un outil majeur de la politique d'intervention de l'agence sur les ZH en assouplissant ses modalités de contractualisation</li> <li>• Intégration des objectifs biodiversité dans les objectifs des contrats territoriaux</li> <li>• Animation territoriale coordonnée avec les acteurs de la biodiversité</li> <li>• Faire de l'acquisition au regard des enjeux stratégiques biodiversité définis à l'échelle du bassin et aller au-delà des objectifs Grenelle</li> <li>• Appuyer au développement de la valorisation économique des zones humides (élevage, tourisme)</li> <li>• Définir une dénomination des interventions sur les ZH selon les critères: effective, efficace, potentiel</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Revoir les clauses d'éligibilité actuelles de la CGD</li> <li>• Proposer la réalisation d'un diagnostic unique pour les projets de territoires où se superposent plusieurs dispositifs</li> <li>• Relever les taux plafond pour faciliter l'animation des structures associatives</li> <li>• Dédier une enveloppe supérieure pour l'acquisition de ZH</li> <li>• Produire des études et publications sur les bénéfices économiques des ZH</li> <li>• Réaliser une étude en vue de produire un guide sur la typologie des ZH</li> </ul>
Territorialisation	Déclinaison opérationnelle

- Définition d'une stratégie territoriale biodiversité/ZH à l'échelle du bassin
- Une intervention basée sur l'état des fonctionnalités biologiques des ZH
- Intégrer des objectifs biodiversité dans les contrats territoriaux
- Accompagner les acteurs de la biodiversité à la maîtrise d'ouvrage sur les territoires orphelins
- Rassembler l'ensemble des acteurs de l'eau pour décliner des objectifs stratégiques et opérationnels de contribution des ZH aux objectifs biodiversité
- Cartographier les zones d'intervention prioritaires au regard de l'état de dégradation des ZH
- Bonifier les aides dans les territoires orphelins prioritaires biodiversité
- Réaliser un appel à projets ZH
- Cartographier les territoires orphelins

## Connaissance

### Déclinaison opérationnelle

- Renforcer les partenariats avec les acteurs de la biodiversité travaillant sur la production de connaissance sur les ZH avec l'AFB
- Appui de l'agence auprès des acteurs de la biodiversité à la coordination des transferts de connaissance sur les ZH

- Incitation à la caractérisation des fonctionnalités biodiversité des ZH au sein des inventaires
- Établir un réseau avec les acteurs de la recherche et les acteurs de la biodiversité pour définir les besoins de connaissance et capitaliser
- Standardiser une méthodologie de caractérisation des fonctionnalités biodiversité pour les inventaires ZH

## **Moyen**

### **Déclinaison opérationnelle**

- Mise à disposition des moyens nécessaires au portage d'une stratégie biodiversité de l'agence de l'eau (ARB ?)
- Cofinancement de l'agence des programmes d'actions des acteurs de la biodiversité
- Recrutement de spécialistes biodiversité
- Mutualisation des moyens avec l'ARB
- Dédier une ligne budgétaire à la biodiversité

# Table des illustrations

Figure 1 : répartition des zones humides selon leur typologie fonctionnelle.....	3
Figure 2 : typologie des zones humides.....	6
Figure 3 : les principaux facteurs d'obstacles auxquels sont confrontées les interventions de l'agence.....	8
Figure 4 : initiatives et cadres en faveur des zones humides .....	9
Figure 5 : évolution des superficies des milieux humides dans les 152 sites entre 2000 et 2010.....	10
Figure 6 : diagramme des objectifs et des aides de l'agence de l'eau Loire-Bretagne construit par le comité de pilotage de l'évaluation .....	13
Figure 7 : représentation du jeu d'acteurs sur les zones humides sur le bassin Loire-Bretagne .....	14
Figure 8 : les principaux facteurs d'obstacles auxquels sont confrontées les interventions de l'agence.....	16
Figure 9 : diagramme logique des impacts des interventions de l'AELB en faveur des zones humides .....	22
Figure 10 : mise en regard du diagramme de logique d'impacts escomptés et du schéma présentant les facteurs d'obstacles .....	24
Figure 11 : articulation entre les 4 axes du questionnement .....	27
Figure 12 : études de cas .....	29
Figure 13 : schéma d'intervention .....	30
Figure 14 : zones humides effectives inventoriées .....	33
Figure 15 : évolution annuelle des aides de l'agence consacrées aux zones humides.....	34
Figure 16 : répartition des surfaces de zones humides probables et des aides par délégation.....	38
Figure 17 : répartition des aides "autres travaux" .....	39
Figure 18 : répartition des aides par type d'intervention.....	40
Figure 19 : évolution des aides et leur répartition par type d'intervention .....	40
Figure 20 : réalisation d'opération dans le cadre de contrats territoriaux (10 <sup>e</sup> programme).....	41
Figure 21. Amplitude temporelle des interventions.....	43
Figure 22 : interventions réalisées pendant le 9 <sup>e</sup> et/ou 10 <sup>e</sup> programme.....	44
Figure 23 : montant des aides et typologie d'intervention par ouvrage.....	47
Figure 24 : montant des aides et typologie d'intervention par délégation .....	48
Figure 25 : répartition des aides en montant selon le type de zone humide .....	51
Figure 26 : répartition des aides en nombre selon le type de zone humide.....	51
Figure 27 : comparaison des types d'intervention selon le type de zone humide.....	52
Figure 28 : part des zones humides effectives appartenant à des zones Natura 2000 .....	53
Figure 29 : répartition des aides en fonction de l'appart. des zones humides à des zones Natura 2000 .....	53
Figure 30 : répartition des aides en fonction de l'appart. des zones humides à des zones Natura 2000 et/ou ZNIEFF.....	54
Figure 31 : comparaison des types d'intervention selon la localisation ou non dans une zone Natura 2000 .	54
Figure 32 : montant des aides, Zones Natura 2000 ZNIEFF.....	55
Figure 33 : répartition des aides en fonction de l'appartenance des zones humides au lit majeur des cours d'eau/ Part des zones humides appartenant au lit majeur des cours d'eau.....	56
Figure 34 : comparaison des types d'intervention selon la localisation ou non en tête de bassin versant .....	57
Figure 35 : montant des aides et têtes de bassins versants.....	58
Figure 36 : répartition en pourcentages des dossiers, montants retenus et aides selon le classement des masses d'eau .....	59
Figure 37 : répartition en pourcentages des dossiers, montants retenus et aides selon le classement des masses d'eau .....	59
Figure 38 : montant des aides et état écologique .....	60
Figure 39 : comparaison des types d'intervention entre les bassins versants des masses d'eau déclassées et les masses respectant le bon état.....	61
Figure 40 : répartition des dossiers et des aides selon la densité de ZH probables par bassin versant de masse d'eau .....	62
Figure 41 : répartition des aides par type d'action selon la densité de zones humides probables dans le bassin versant de la masse d'eau .....	63
Figure 42 : montant moyen des aides en fonction de la densité de ZH probables par BV de masses d'eau .	63
Figure 43 : montant des aides et densité en zones humides probables .....	65
Figure 44 : répartition des dossiers d'aides par catégorie de maître d'ouvrage .....	66

Figure 45 : répartition des aides par catégorie de maître d'ouvrage.....	66
Figure 46 : montant des aides dédiées aux interventions relatives aux zones humides à l'échelle des départements.....	68
Figure 47 : montant des aides et potentiel financier des communes.....	69
Figure 48 : reconstitution de la logique d'intervention de l'agence en faveur des zones humides au travers du 10 <sup>e</sup> programme.....	73
Figure 49 : articulation entre les 4 axes du questionnement.....	90
Figure 50 : les 4 situations « théoriques » de gestion des zones humides par l'agence de l'eau Loire-Bretagne.....	92

## Tableaux

Tableau 1 – Comparaison des cadres contractuels de l'agence concernant les zones humides.....	18
Tableau 2 - Comparaison initiale des points forts et faibles des cadres contractuels de l'agence.....	19
Tableau 3 - Relation des interventions zones humides aux cadres contractuels de l'agence.....	20
Tableau 4 - Evolution des aides consacrées aux zones humides entre le 9 <sup>e</sup> programme et le 10 <sup>e</sup> programme.....	35
Tableau 12 - Comparaison dotations initiales, aides versées et montants consommés.....	36
Tableau 13 - Répartition du type de surface ZH par délégation.....	37
Tableau 14 - Répartition des aides de l'agence par type d'action.....	39
Tableau 15 - Répartition des aides de l'agence par type de travaux.....	40
Tableau 9 - Répartition du montant moyen des aides/dossiers par type de travaux.....	41
Tableau 10 - Critère d'identification en fonction du type de zone humide.....	50
Tableau 11 - Part des interventions de l'agence sur les zones humides situées en tête de bassin versant..	57

## Sigles

AEAG : Agence de l'eau Adour-Garonne

AELB: agence de l'eau Loire-Bretagne

AERM: Agence de l'eau Rhin-Meuse

AERMC : Agence de l'eau Rhône Méditerranée-Corse

AESN : Agence de l'eau Seine-Normandie

AFB: Agence française de la biodiversité

ALUR : Loi pour l'accès au logement et un urbanisme

ASA : Associations syndicales autorisées

ASTER: Animation et suivi des travaux en rivières et milieux aquatiques

BV: Bassin versant

CA : Conseil d'administration

CAMA: Cellule d'animation sur les milieux aquatiques

CATER : Cellule d'animation territoriale de l'espace rivière

CBV: Contrat de bassin versant

CDC : Caisse des dépôts et consignations

CGD: Convention de gestion durable

CGEDD: Conseil général de l'environnement et du développement durable

CLE : Commission locale de l'eau

CRE: Contrat de restauration et d'entretien

CREN : Conservatoire régional d'espaces naturels

CT: Contrat territorial

DCE : Directive cadre sur l'eau

DDT : Direction départementale des territoires

DIG : Déclaration d'intérêt général

DLI: Diagramme de logique d'impact

DOCOB : Documents d'objectifs

DREAL: Directions Régionales de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement

EPCI : Établissement public de coopération intercommunale

EPTB : Établissement public territorial de bassin

ERC: Éviter réduire compenser

FEADER : Fonds européen agricole pour le développement rural

FEDER : Fonds européen de développement régional

FMA : Forum des Marais Atlantiques

IFEN : Institut français de l'environnement

INRA : Institut national de la recherche agronomique

INSEE : Institut national de la statistique et des études économiques



LEMA : Loi sur l'eau et les milieux aquatiques  
LPO : Ligue de protection des oiseaux  
MAE : Mesure agro-environnemental  
MAEC : Mesure agro-environnemental et climatique  
MEEM : Ministère de l'Environnement, de l'Énergie et de la Mer  
MO: Maître d'ouvrage  
MOA: Maître d'ouvrage  
PAOT : Plan d'actions opérationnel territorialisé  
PDM : Programme de mesures  
PLU : Plan local d'urbanisme  
PNR : Parc naturel régional  
RPZH: Réseau Partenarial des Données sur les Zones Humides  
SAFER: Société d'aménagement foncier et d'établissement rural  
Sage: Schéma d'aménagement et de gestion des eaux  
SBV : Syndicat de bassin versant  
SCOT : Schéma de cohérence territoriale  
Sdage : Schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux  
UE : Union européenne  
ZH : Zone humide  
ZHIEP : Zones humides d'intérêt environnemental particulier  
ZNIEFF : Zone naturelle d'intérêt écologique faunistique et floristique  
ZSGE : Zones humides stratégiques pour la gestion de l'eau

## Bibliographie

- AELB (2006), « 9<sup>e</sup> programme d'intervention de l'agence de l'eau Loire-Bretagne 2007-2012 »
- AELB (mai 2013), « Bilan du 9<sup>e</sup> programme de l'agence de l'eau Loire-Bretagne 2007-2012 »
- AELB (2012), « Le 10<sup>e</sup> programme de l'agence de l'eau Loire-Bretagne. Volume 1 – Délibérations redevances et programme »
- AELB (2013), « Fiches action du 10<sup>e</sup> programme de l'agence de l'eau Loire-Bretagne »
- AELB (octobre 2008), « Synthèse de l'évaluation globale du 9<sup>e</sup> programme d'intervention de l'agence de l'eau Loire-Bretagne »
- AELB (2015), « Rapport final- Évaluation du contrat territorial »-Outil d'intervention de l'agence de l'eau Loire-Bretagne
- Agences de l'eau & Ministère de l'écologie et du développement durable (2002), « Les fonction des zones humides », étude sur l'eau n°89-Guide technique interagences les zones humides et la ressource en eau en fonction des zones humides
- Ministère de l'écologie du développement durable et de l'énergie (2014), « 3<sup>e</sup> Plan national d'actions en faveur des milieux humides (2014-2018) »
- Forum des Marais Atlantiques, Agence de l'Eau Loire-Bretagne et Agence de l'Eau Seine-Normandie (2013), « Les compensations en zones humides – Procédures, principes et méthodes d'analyse »
- Forum des Marais Atlantique (2013), « La boîte à outils zones humides »
- Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie (2012), « Doctrine relative à la séquence éviter, réduire et compenser les impacts sur le milieu naturel », version modifiée après examen par le comité de pilotage du 6 mars 2012
- Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie (2013), « Guide d'identification et de délimitation des sols des zones humides, comprendre et appliquer le critère pédologique de l'arrêté du 24 juin 2008 modifié »
- Ximenès M.C., Fouque C., Barnaud G. (2007), "Etat 2000 et évolution 1990-2000 des zones humides d'importance majeure" (Document technique IFEN-ONCFS-MNHN-FNC) Orléans, Ifen. 136 p. + annexes
- AERM (2016), « 10<sup>e</sup> programme d'intervention de l'AERM (2016-2018) »
- AERM (2015), « Délibération n° 2012/032 Modalités d'intervention dans le domaine des actions de lutte contre les pollutions d'origine agricole et assimilée »
- AERM (2015), « Délibération n° 2012/034 Modalités d'intervention dans le domaine des actions de protection et de restauration des milieux aquatiques de surface et souterrains »
- AERM (2015), « Délibération n° 2012/035 Modalités d'intervention dans le domaine des actions d'animation »
- AERM (2013), « L'agence de l'eau Rhin-Meuse aide les communes et leurs groupements (guide des aides du Xe programme 2013-2018) »
- AERM (2014), « Reconquête et protection des ressources en eau du bassin Rhin-Meuse. Les plans d'actions départementaux ciblent les priorités »
- AESN (2014), « Dispositifs 12 aides financières dans le cadre d'une démarche de préservation et restauration des zones humides »
- AESN (2013), « Dispositifs 13 animation en zones humides »
- AEAG (2013), « Modalités et conditions d'attribution des aides, Gestion des milieux aquatiques et des inondations pour la période 2013 à 2018 »
- AERMC (2015), « Recueil des délibérations « Sauvons l'eau »

## Membres du comité de pilotage de l'évaluation :

Président du Comité de pilotage :

M. Patrick STEYAERT, Sociologue à l'INRA (Paris).

Expert :

M. Philippe MEROT, Directeur de recherche à l'INRA de Rennes

Représentants de structure porteuse de Sage ou de contrat territorial :

M. Gilles CHOURE, Animateur de contrat – Institution interdépartementale du bassin de la Sèvre niortaise

M. Christophe JOLIVET, Vice-Président du Syndicat mixte des bassins Evre-Thau-St Denis (élu)

M. Lény BOULAY, Gestionnaire de site espaces naturels sensibles, Conseil départemental d'Indre-et-Loire

Représentants des opérateurs et structures d'appui :

M. Gilbert MIOSEC, Directeur du Syndicat mixte du Forum des marais atlantiques

M. Frédéric BRETON, Directeur du Conservatoire d'espaces naturels Centre-Val de Loire

M. Cyril VINCENT, Chargé de la communication et des relations avec les collectivités, SAFER Maine Océan

Représentants des porteurs de projets agricoles en lien avec les zones humides :

M. Fred MARTEIL, Animateur Natura 2000, Syndicat mixte du bassin versant du Lignon

Mme Chantal DENIAUD, Directrice technique, Chambre d'agriculture de Loire-Atlantique

Représentants des décideurs et financeurs :

M. Fabrice FRAPPA, Chargé de mission milieux naturels, Conseil départemental de la Loire

Représentants des maîtres d'ouvrage :

M. Francis GROSJEAN, Chargé de l'eau, l'assainissement, les espaces sensibles et de la proximité territoriale en charge du secteur « Ouest », Brest Métropole Océane (élu)

Mme Marie-Hélène PHILIPPE, Service eau et environnement, Chambre d'agriculture du Finistère

M. Joël BIALOUX, Chambre d'agriculture de la Creuse (élu)

M. Jean-Philippe CAUMONT, Directeur du Parc naturel régional du Morvan

Représentants du groupe permanent d'évaluation :

M. Jean-Baptiste DAUPHIN, (CA, Etat)

M. Patrick BERTRAND, (CB, Etat)

M. François-Marie PELLERIN, (CB, Associations agréées de protection de la nature)

Représentants de l'agence de l'eau :

Mme Bernadette DORET, Directrice de la Délégation Centre-Loire

Et, pour le secrétariat technique du comité de pilotage :

M. Laurent VIENNE, chargé de mission milieux humides, Direction des politiques d'intervention

Mme Laure VALETTE, chargée de mission évaluation des politiques publiques, Direction de l'évaluation et de la planification

Jean-Baptiste CHATELAIN, Chef du Service Evaluation, Direction de l'évaluation et de la planification

---

Evaluation réalisée de mai 2016 à mars 2017

### Prestataires :

Planète publique (Benoit SIMON- Directeur associé, Sébastien WALCZYSZYN - Consultant,  
Clément NICOLA – Consultant, Médhi BEAUGENDRE – Consultant)  
et SCE (Jacques MARREC -responsable gestion intégrée, Lise DETRIMONT - Consultante senior)



**Agence de l'eau Loire-Bretagne**

9 avenue Buffon • CS 36339

45063 ORLEANS CEDEX 2

Tél. : 02 38 51 73 73 - Fax : 02 38 51 74 74

[contact@eau-loire-bretagne.fr](mailto:contact@eau-loire-bretagne.fr)



*Établissement public du ministère  
chargé du développement durable*