

MOTION SUR LA PROTECTION, LA RESTAURATION ET LA GESTION DES ZONES HUMIDES | NOVEMBRE 2016

établie à l'issue du colloque national "Réparer la nature ? L'exemple des milieux humides" des 3 et 4 février 2016 à Brest

➔ RAPPEL DU CONTEXTE

La dégradation des zones humides entraîne de façon plus ou moins irréversible la perte de leurs fonctions hydrologiques, biogéochimiques, écologiques et des nombreux services rendus à la société comme l'atténuation du changement climatique, la gestion quantitative et qualitative de l'eau, la protection de la biodiversité, la production agricole, le cadre de vie, le patrimoine naturels, paysager et culturel, etc.

Pour aborder cette thématique, les 3 et 4 février 2016 s'est déroulé à Brest le colloque national intitulé « Réparer la nature ? L'exemple des milieux humides » organisé par le Conseil départemental du Finistère, le Forum des Marais Atlantiques avec l'appui de l'Agence de l'eau Loire-Bretagne. Il a rassemblé de nombreux spécialistes, élus, techniciens, chercheurs autour de l'opportunité et de la faisabilité des opérations de restauration des zones humides.

Des incohérences liées au droit des zones humides ont émergé des débats (cadre réglementaire de la restauration, application effective des démarches d'évitement et de réduction, cadrage de la compensation, règlement des SAGE sur la destruction des zones humides...).

Une volonté partagée est apparue pour faire remonter ces constats auprès des parlementaires et du gouvernement afin que des évolutions soient proposées au niveau législatif et au niveau du plan national d'actions en faveur des zones humides.

Ces constats et des propositions ont été synthétisés dans cette présente motion en plusieurs thématiques. Leur ordre de présentation dans ce document ne témoigne pas de leur degré de priorité.

➔ THÉMATIQUES DE LA MOTION ET PROPOSITIONS

A | Assurer la bonne application de la réglementation relative à la protection des zones humides



Les remblais en zone humide constituent des dégradations qui perturbent le fonctionnement de l'écosystème entraînant de façon plus ou moins irréversible la perte des nombreux services rendus à la société. © Onema

État des lieux

La réglementation relative aux zones humides est complexe et manque de cohérence. Même si le rôle des zones humides est aujourd'hui de plus en plus reconnu et partagé, les destructions se poursuivent.

Problème

Dans ce contexte, les procédures juridiques relatives aux travaux illégaux de destruction de zones humides restent trop souvent sans suite. Les auteurs des infractions n'étant pas poursuivis, un sentiment d'impunité se développe pour les actions de destruction.

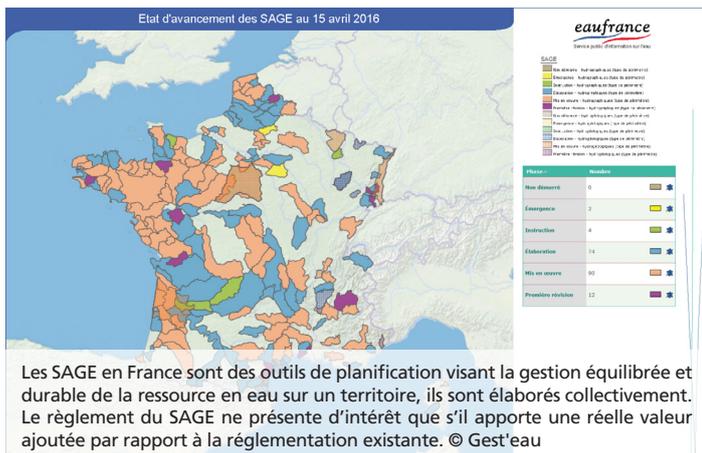
Concrètement, on constate un manque de poursuites par le parquet en raison :

- de la méconnaissance du domaine environnemental et en particulier des zones humides ;
- d'un manque de moyens humains sur les délits liés à des infractions environnementales.

Propositions

Les constats de destruction de zones humides doivent être suivis de sanctions et les auteurs poursuivis.

Par ailleurs, outre les démarches de prévention et de sensibilisation auprès du public, les experts mettent en avant la nécessité de mieux former et sensibiliser les services instructeurs et les magistrats.



État des lieux

Le régime de déclaration et d'autorisation relative aux projets impactant les zones humides est notamment défini par les articles R. 214-1 et suivants du code de l'environnement. En dessous du seuil de 1 000 m², les opérations d'assèchement, de remblaiement, d'imperméabilisation et de submersion de zones humides ou de marais sont exclues du régime de la déclaration ou de l'autorisation.

À l'échelle des bassins versants, dans le cadre des commissions locales de l'eau, des mesures plus protectrices peuvent être établies de façon concertée et justifiée, révélant ainsi une ambition de territoire. Certains SAGE dans leur règlement ont établi la règle de l'interdiction de destruction dès le premier m² de zone humide, assortie d'exceptions devant respecter la séquence éviter-réduire-compenser. Cette règle, opposable à tous, permet de clarifier le message de protection et de supprimer le « grignotage »

de ces milieux essentiels au bon fonctionnement écologique et hydrologique des bassins versants.

Problème

Cette réglementation protectrice des zones humides partagée entre tous les acteurs d'un territoire dont les professionnels et les environnementalistes, est un gage de protection effective et d'intégration dans l'aménagement et la gestion durables des territoires. La possibilité de mettre en œuvre ce type de réglementation établie sur la base d'une justification argumentée (rôle des zones humides et importance cumulée de ces zones sur les bassins versants) peut toutefois être remise en cause par différentes instances (opposition des services de l'État à valider les règlements de SAGE prévoyant de protéger toutes les zones humides à partir du premier m²). Ces positions contradictoires nuisent à la lisibilité de l'action publique et fragilisent les actions menées par les opérateurs de bassin versants.

Propositions

Afin d'améliorer la protection des zones humides, il est proposé deux niveaux d'intervention :

- un régime de déclaration au titre de la nomenclature Loi sur l'eau qui s'applique dès le premier m² de zone humide impacté par les travaux (modification de l'article R. 214-1, nomenclature Eau annexée) ;
- une possibilité supplémentaire pour le règlement du SAGE d'édicter une règle particulière d'interdiction de destruction des zones humides sans seuil de surface (modification de l'article R. 212-47 du code de l'environnement).



État des lieux

Les zones humides ont de multiples fonctions qui servent la société. Leur destruction a amoindri ou détruit ces services rendus. Dans certains contextes, il peut s'avérer opportun de les restaurer. Les maîtres d'ouvrages de ces opérations font toutefois face aux mêmes procédures réglementaires que pour les opérations de destruction (régimes de déclaration, d'autorisation, possible obligation de compensation).

Problème

Dans le code de l'environnement, les objectifs de préservation et de restauration des zones humides sont affirmés (article L. 211-1) ainsi que le rôle des politiques publiques pour garantir une gestion équilibrée et durable de la ressource en eau. Cependant, le cadre juridique contraignant auquel les opérations de restauration sont soumises nuit à la lisibilité de l'action publique et décourage les maîtres d'ouvrage à engager certaines opérations.

Propositions

Pour favoriser l'engagement d'actions de restauration écologique de zones humides, un cadre juridique dérogatoire et allégé permettrait de faciliter la mise en œuvre d'actions concrètes que les opérateurs de terrain entendent engager, en toute sécurité et conformément aux principes fondateurs du droit de l'eau.



Les zones humides représentent un bien commun fragile. Dans le cadre de projets d'aménagement, comme les projets routiers, la démarche ERC se résume souvent à de la simple compensation. © A Clugery - Eau et Rivières de Bretagne

État des lieux

La séquence « éviter-réduire-compenser » les impacts d'un projet sur l'environnement existe en France depuis la loi du 10 juillet 1976 sur la protection de la nature et est inscrite dans le droit communautaire (directives de 1985 concernant l'étude d'impact des projets).

La loi Biodiversité crée un socle commun à toutes les législations prévoyant des mesures compensatoires (études d'impact, dossiers loi sur l'eau, évaluations des incidences Natura 2000, dérogations espèces protégées).

Problème

Dans la pratique, la démarche ERC se résume souvent à de la simple compensation. Il n'existe pas d'éléments permettant de qualifier et d'analyser de manière objective et harmonisée la réalité des actions d'évitement et de réduction. Le volet compensation manque par ailleurs de référentiels et d'indicateurs harmonisés permettant d'objectiver les résultats escomptés. De façon générale, les projets potentiellement destructeurs de zones humides ne sont pas assez questionnés sur leur localisation. Par ailleurs on mélange souvent « évitement » et « renoncement ». Le renoncement devrait aussi être une option dans le cas de projets non compensables, faute de terrains disponibles par exemple.

Propositions

Il est nécessaire d'appréhender différemment la démarche ERC en inversant l'importance accordée aux trois phases. Pour éviter de détruire, la connaissance de la localisation précise des zones humides et leur déclinaison dans les documents de planification est une étape fondamentale. Il convient de renforcer la démarche itérative portée par l'évaluation environnementale, qui permet de construire le projet en fonction des enjeux environnementaux, et non de les intégrer tardivement comme une simple contrainte. Il est aussi nécessaire de disposer de méthodes standardisées et scientifiquement validées permettant de qualifier ce qui est entendu par « évitement », « réduction » et « compensation » ainsi que d'outils d'évaluation transparents, reconnus par la puissance publique, et permettant de fournir des éléments objectifs et quantifiés concernant cette séquence. Ces sources d'informations permettront aux porteurs de projets d'actions ayant un impact sur les zones humides de prendre connaissance, et d'identifier clairement les contraintes inhérentes à ces milieux. Il est opportun de faciliter les démarches de recherche-action sur les sites dégradés afin de disposer d'arguments scientifiques et techniques représentant une aide à la décision et un appui technique pour les maîtres d'ouvrage. En l'absence d'éléments tangibles et de référentiels sur le succès attendu des opérations de compensation, il est nécessaire que la faisabilité du projet soit remise en cause. La faisabilité de la compensation doit ainsi être démontrée *a priori*, cette démonstration constituant la seule garantie d'une application plus rigoureuse de la phase de l'évitement par les porteurs de projet.

Il s'agirait donc en résumé :

- d'identifier les zones humides dans les documents de planification ;
- de disposer de méthodes standardisées permettant de qualifier les notions d'évitement, de réduction et de compensation ;
- de faciliter les démarches de recherche-action afin de disposer de référentiels servant d'aide à la décision pour les acteurs ;
- de démontrer *a priori* la faisabilité de la compensation.



Les agriculteurs sont en attente d'une aide durable et pérenne pour la bonne gestion des zones humides. © FMA

État des lieux

Les zones humides peuvent représenter des milieux agricoles spécifiques, qui présentent des contraintes naturelles fortes pour leur exploitation. Bien gérées, les zones humides assurent des fonctions et valeurs importantes sur les territoires en contribuant à :

- l'amélioration de la qualité de l'eau ;
- la prévention contre les inondations et l'atténuation des conséquences des sécheresses ;
- la production et la préservation de la biodiversité ;
- les productions agricole, forestière, piscicole, etc.
- l'amélioration de la qualité du cadre de vie, du patrimoine naturel, paysager et culturel.

Problème

Les contraintes naturelles d'exploitation sont compensées en zone de montagne par une indemnité compensatoire de handicap naturel (ICHN). A l'heure actuelle, les zones humides ne bénéficient pas de ce régime spécifique (à l'exception notable du Marais Poitevin où s'applique une ICHN avec des montants spécifiques), alors que chaque jour leur rôle pour la société est de plus en plus mis en évidence.

Les dispositifs existants et proposés jusqu'à présent, comme les MAEC, s'ils présentent parfois une opportunité pour l'exploitant, ne semblent cependant pas être une réponse adaptée pour accompagner la gestion agricole des zones humides (faible montant non incitatif, lourdeur administrative, non stabilisation des outils, manque de visibilité, difficultés d'appropriation, etc.).

Propositions

En zone humide, il est nécessaire de compenser les contraintes d'exploitation auxquelles sont confrontés les agriculteurs. Il est important aussi de les soutenir dans une gestion agro-environnementale de ces zones humides pour en maintenir les fonctions et les services écosystémiques.

Il pourrait être proposé :

- la mise en place d'une indemnité spécifique zones humides inspiré de l'ICHN en zone de montagne ;
- la mise en place d'un dispositif de paiement pour services environnementaux.

F | Faciliter la lutte contre les espèces exotiques envahissantes en zones humides



État des lieux

La présence d'espèces exotiques envahissantes (ou espèces invasives) met en péril la biodiversité, en particulier dans les zones humides et milieux aquatiques où leur propagation est amplifiée par rapport aux milieux terrestres. La Commission européenne considère que sur 12 000 espèces exotiques recensées, 10 à 15 % deviennent invasives et menacent 27 % des espèces européennes. Elles génèrent des coûts élevés en matière de contrôle et de réparation des dommages qu'elles occasionnent (12,5 milliards d'euros par an minimum). En France, une étude du SOeS de 2013 estime que 99,1 % des 129 zones humides d'importance majeure sont concernées par la présence d'au moins une espèce invasive.

En juillet 2016 est parue la liste des espèces exotiques envahissantes au niveau européen.

Problème

La réglementation sur cette thématique est très complexe puisque, outre un règlement européen transposé par la loi Biodiversité, on dénombre cinq dispositifs ju-

ridiques nationaux différents (nouveau régime général créé par la loi Biodiversité, espèces piscicoles, animaux nuisibles, organismes nuisibles aux végétaux, détention d'espèces). En outre, la publication de listes validées précisant le statut invasif des espèces exotiques, qui conditionne l'application de la réglementation, reste encore à compléter.

Propositions

Afin de permettre une meilleure gestion de ces espèces, trois propositions peuvent être faites :

- harmoniser les dispositifs juridiques et compléter les listes d'espèces à différentes échelles géographiques et administratives (métropole, outremer, régions, etc.) ;
- favoriser les relations "recherche / gestion" permettant par des avancées scientifiques d'améliorer la gestion des espèces invasives, en particulier par la mise en place de programmes nationaux de recherche directement appliqués à la gestion, sur le modèle du programme INVABIO des années 2000 ;
- améliorer la lisibilité des politiques publiques sur l'ensemble de la démarche de gestion de ces espèces, notamment en matière de répartition des responsabilités (état, régions, autres collectivités territoriales), de mesures de financement applicables, de modalités techniques à utiliser en priorité selon les types d'espèces, de milieux et d'enjeux de gestion, de gestion des déchets animaux ou végétaux issus des interventions, etc.

Cette motion a été rédigée par le Forum des Marais Atlantiques et le Conseil départemental du Finistère sur la base des conclusions du colloque de Brest (2016) avec les contributions d'Olivier Cizel (juriste), Thomas Dubreuil (avocat), Harold Levrel (économiste) et Alain Dutartre (GT IBMA).
Contact : motionzh@forum-marais-atl.com