

SOMMAIRE

AVERTISSEMENT.....	5
FORMATION PAR LA RECHERCHE ET PROJET DE FIN D'ETUDES.....	6
REMERCIEMENTS	7
SOMMAIRE	8
INTRODUCTION	10
PARTIE 1 : PROBLEMATISATION ET CONTEXTE DE LA RECHERCHE	11
1. Les deux entités du thème de la recherche	12
11. Le Parc naturel régional, outil contractuel d'aménagement du territoire .	12
12. Zone humide et zones humides : des objets complexes.....	19
2. Caractérisation de l'objet de la recherche.....	23
21. Les enjeux des zones humides	23
22. Les Parcs naturels régionaux en zone humide	29
PARTIE 2 : LES ZONES HUMIDES DANS LE PROJET DE TERRITOIRE : LEUR PRISE EN COMPTE DANS LA CHARTE DE PARC.....	38
1. Le choix de l'étude du document fondateur de l'action des Parcs..	39
11. Un document qui semble limité.....	39
12. La sélection des chartes à analyser	42
2. Construction de l'outil d'analyse.....	44
21. Les éléments à identifier	44
22. Le choix d'une grille comme outil d'analyse	45
3. Les zones humides dans quatre chartes de Parc	47
31. La présentation des zones humides.....	47
32. La mention des fonctions remplies et des services rendus par les zones humides.....	47
33. La situation des zones humides présentes dans les Parcs naturels régionaux et les enjeux soulevés	48
34. Les orientations et mesures concernant les zones humides	49
35. Le jeu d'acteurs sollicités et la place de l'action concertée	51
36. Le poids des actions consacrées aux zones humides dans le budget des Parcs naturels régionaux	53
4. La charte de Parc, une illustration orientée des relations entre PNR et zones humides.....	53

PARTIE 3 : LES DIFFICULTES DU MAINTIEN DES ACTIVITES AGRICOLES EXTENSIVES DANS LES PARCS NATURELS REGIONAUX .55

1. Le rôle de l'agriculture dans l'occupation du sol des zones humides... ..	56
11. L'acteur agricole, usager et gestionnaire majeur des zones humides	56
12. L'évolution de l'occupation du sol des zones humides des Parcs de Camargue et du Marais poitevin	58
2. Les paramètres de l'évolution des zones humides induite par la transformation des pratiques agricoles et les modalités de leur maîtrise par les Parcs naturels régionaux.....	65
21. De l'analyse d'un exemple majeur par le déséquilibre des aides agricoles à une scénarisation de l'évolution des zones humides.....	65
22. La situation des Parcs naturels régionaux face à la politique agricole en matière de soutien aux activités de type extensif	71
CONCLUSION.....	79
GLOSSAIRE.....	81
LISTE DES SIGLES.....	82
BIBLIOGRAPHIE	83
ANNEXES	88
TABLE DES FIGURES.....	99
TABLE DES CARTES	99
TABLE DES TABLEAUX	99
TABLE DES MATIERES.....	100

INTRODUCTION

En 2010, année internationale de la biodiversité, les zones humides font encore partie des espaces naturels fragiles et menacés, après un siècle qui a vu leurs surfaces diminuer plus que de moitié à l'échelle mondiale. Composantes remarquables du patrimoine naturel, elles assurent des fonctions biologiques et hydrologiques et possèdent des valeurs économiques et sociologiques. Pour préserver ces milieux, un peu plus d'un quart des 46 Parcs naturels régionaux (PNR) a été créé en France.

Parmi ceux-ci, deux PNR de zone humide ont marqué l'histoire des Parcs. C'est tout d'abord le cas de celui du Marais poitevin, labellisé en 1979, qui constitue un exemple unique. En effet, il représente le seul à s'être vu refusé le renouvellement de classement en PNR en 1996, en raison de grands travaux hydro-agricoles qui ont provoqué la disparition de zones humides. Sur fond de conflit politico-juridique, le PNR de Camargue a lui aussi rencontré des difficultés pour maintenir son statut de Parc qui a été finalement réformé mais conservé en 2007, après six années de confrontation entre propriétaires et collectivités territoriales. Au centre des convoitises de nombreuses activités présentes en zone humide, l'eau constitue de fait une ressource majeure dont la gestion est déterminante dans la conservation des milieux humides.

Ainsi ces deux exemples soulèvent-ils des interrogations quant au rôle et aux moyens des Parcs, territoires de projets pour une durée limitée, vis-à-vis de la préservation des zones humides. Dans ce qui suit¹, nous définirons tout d'abord l'objet de la recherche formé par un PNR et les zones humides présentes dans son périmètre. Cette caractérisation nous conduira à élaborer la problématique de recherche. (Partie 1).

Ensuite, nous justifierons l'orientation de la démarche vers l'étude de la charte de Parc, document de transcription du projet de territoire. Plusieurs chartes de PNR en zone humide seront analysées à la lumière de différentes questions afin d'identifier les relations qu'il existe entre les deux entités étudiées (Partie 2).

Cette analyse nous mènera enfin à nous intéresser en particulier à la politique agricole et à son influence sur l'action des Parcs pour la préservation des zones humides. (Partie 3).

¹ L'ensemble de la démarche de recherche adoptée est détaillée dans l'annexe 1.

PARTIE 1 :

PROBLEMATISATION ET

CONTEXTE DE LA RECHERCHE

La recherche s'inscrit dans le **THEME** suivant :

PARCS NATURELS REGIONAUX ET ZONES HUMIDES

Le travail de problématisation nécessite dans un premier temps de définir les deux entités de cette recherche. Ceci permettra, dans un second temps, de caractériser les PNR en zone humide, représentant l'objet de la recherche.

1. Les deux entités du thème de la recherche

11. Le Parc naturel régional, outil contractuel d'aménagement du territoire

Créés en 1967 pour répondre aux enjeux de la revitalisation rurale et protéger des espaces menacés, les Parcs naturels régionaux sont des territoires ruraux habités qui « constituent un cadre privilégié des actions menées par les collectivités publiques en faveur de la préservation des paysages et du patrimoine naturel et culturel »².

La dénomination « Parc naturel régional » est plutôt trompeuse, dans la mesure où **un PNR n'est :**

- **ni un parc** qui protège strictement les différents objets que contient son périmètre,
- **ni naturel** puisque tout espace est sous influence plus ou moins affirmée de l'homme,
- **ni régional** au sens du découpage administratif puisqu'il se définit par une identité territoriale et un patrimoine particulier et se caractérise bien souvent par un périmètre interrégional et interdépartemental.

Cette structure, « territoire de territoire »³, est toutefois originale au regard de son organisation et d'une conception de la sauvegarde du patrimoine naturel qui se détache du clivage homme-nature.

a) Un outil limité par sa dimension contractuelle

Un territoire éphémère qui doit faire ses preuves

Engagée à l'initiative du (des) Conseil(s) régional(aux), la procédure de classement d'un territoire en PNR est contrainte par la notion de qualité comme condition principale à l'attribution par l'Etat de cette « marque »⁴. Elle doit en effet prouver une qualité de patrimoine et de projet.

Ce projet est décrit dans une charte qui porte classement du territoire en PNR pour une période de douze ans renouvelable, après avis du Conseil National de la

² Art. L333-1 du Code de l'environnement

³ Philippe BILLET, *Les Parcs naturels régionaux et le droit*, Rencontre des Parcs naturels régionaux de France, Saverne, 6 et 7 septembre 2006.

⁴ Cf. Annexe 2 : Procédure de classement d'un territoire en Parc naturel régional.

Protection de la Nature (CNPN), de la Fédération des Parcs naturels régionaux de France (FNPNR) ainsi que par les différents ministères concernés⁵. La charte du Parc rassemble les orientations et objectifs en termes de préservation de l'environnement, fondée sur la protection, la gestion et la mise en valeur du patrimoine naturel, culturel et paysager, et de développement local.

Le PNR est géré par un syndicat mixte chargé de mettre en œuvre la charte du Parc sur le territoire. Ce syndicat mixte regroupe les régions, départements et communes signataires de la charte sur lesquels s'appuie le Parc. Ce dernier assure également une mise en relation et une large consultation des acteurs du territoire afin de mener des projets de protection et de développement durable sur son périmètre.

L'organisme de gestion du Parc est chargé d'évaluer son action conformément aux objectifs de sa charte à partir de laquelle est élaboré un nouveau projet de territoire. Cette étape d'évaluation est fondamentale pour le PNR puisqu'elle détermine le renouvellement de son classement.

La charte du Parc, transcription d'un projet partagé

La spécificité d'un PNR s'illustre notamment par cet acte administratif qui n'est ni unilatéral, ni classique puisqu'il rassemble les acteurs du territoire du Parc pour bâtir un projet nouveau. Suite à diverses actions de concertation, la charte est signée par les membres du syndicat mixte qui s'engagent à respecter ses orientations et appliquer ses mesures en fonction de leurs compétences respectives. Cependant, on peut s'interroger quant à l'impact de la charte sur le territoire du Parc.

D'une part, cette interrogation concerne le contenu de la charte. En effet, Anne Paillet définit ce contrat comme un « consensus imposé »⁶ qui s'applique plus « à recueillir l'adhésion des administrés, qu'à imposer une décision autoritairement »⁷. La recherche de l'adhésion des élus et autres membres du syndicat mixte conduirait donc à la constitution d'un compromis concernant le projet de territoire.

D'autre part, **la charte n'est pas de nature réglementaire** et n'est pas directement opposable aux demandes d'occupation et d'utilisation des sols. Le Code de l'environnement impose uniquement la compatibilité des documents d'urbanisme avec le contenu de la charte⁸, considérée cependant comme une forme d'opposabilité par Raphaël Romi⁹.

⁵ Ministère en charge de l'Environnement, Ministères chargés des collectivités territoriales, des finances, du budget, de l'aménagement du territoire, de l'agriculture, de l'urbanisme, de la culture, de l'industrie, du tourisme, de la défense ainsi que les autres ministères éventuellement intéressés (Art. R333-9 du Code de l'Environnement)

⁶ Anne PAILLET, *Action publique et développement territorial : les dilemmes de la coopération à travers le cas des Parcs naturels régionaux*, Thèse, Science Politique, Grenoble : Université Pierre Mendès France, décembre 2006, p. 264.

⁷ Jean-Claude LEFEUVRE, « De la protection de la nature à la gestion du patrimoine naturel », dans Henri-Pierre JEUDY (sous la dir. de), *Patrimoines en folie*. Paris: MSH, 1990, p. 29.

⁸ Anne PAILLET, op. cit., p 263.

⁹ Art. R333-13 du Code de l'environnement : « En application de l'article L. 333-1, doivent être compatibles avec les orientations et les mesures de la charte, notamment, les schémas de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme ou les documents d'urbanisme en tenant lieu et les cartes communales, dans les conditions prévues par les articles L. 122-1, L. 123-1 et L. 124-2 du code de l'urbanisme. »

⁹ Raphaël ROMI, « Cohérence, compatibilité, opposabilité : teneur et portée de l'obligation créée par la charte des Parcs naturels », *Revue Juridique de l'Environnement : les Parcs naturels régionaux et le droit*, n° spécial, 2006, p. 55-60.

Le caractère contractuel et volontaire des actions engagées par le syndicat mixte gérant le PNR constitue une spécificité de ces structures qui implique des restrictions dans les ambitions de l'avenir du territoire.

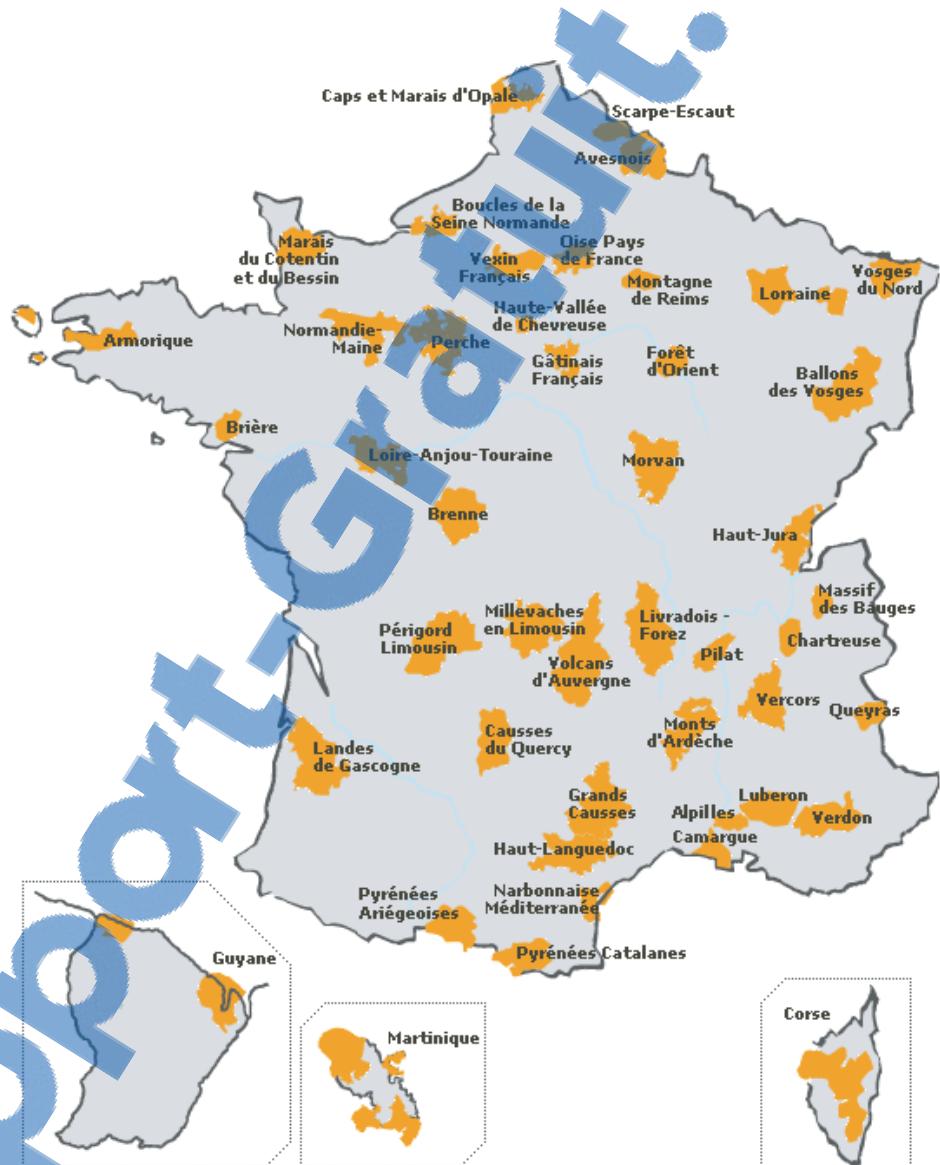
b) Un outil d'aménagement du territoire

Une structure quasi omniprésente dans les collectivités locales

Les PNR occupent une place considérable dans la géographie et l'administration territoriale du territoire français (Carte 1). S'ils concernent généralement des territoires peu peuplés, ils touchent néanmoins près de 4 000 communes et impliquent de nombreuses collectivités territoriales.

Carte 1 : Les 46 Parcs naturels régionaux français

Source :
Fédération nationale des Parcs naturels régionaux, 2009.



Les Parcs naturels régionaux en quelques chiffres

- 46 PNR dont 2 dans les DOM
- 9 projets de PNR à l'étude
- Plus de 3 millions d'habitants
- 1 commune sur 10
- 2 départements sur 3
- 21 régions métropolitaines sur 22
- 13 % de la surface de la France métropolitaine

Source : FNPNR

Un acteur de transversalité intersectorielle et un outil de coopération

De multiples compétences sont attribuées aux PNR. Ils ont en effet pour objet :

- « 1° De protéger ce patrimoine, notamment par une gestion adaptée des milieux naturels et des paysages ;
- 2° De contribuer à l'aménagement du territoire ;
- 3° De contribuer au développement économique, social, culturel et à la qualité de la vie ;
- 4° D'assurer l'accueil, l'éducation et l'information du public ;
- 5° De réaliser des actions expérimentales ou exemplaires dans les domaines cités ci-dessus et de contribuer à des programmes de recherche. »¹⁰.

Jean-Bernard Marsat qualifie ainsi les PNR d' « **acteurs intégrateurs mixtes** »¹¹. Ils sont de fait dotés de missions dans plusieurs domaines et tendent à « faire intégrer par d'autres acteurs des objectifs particuliers au sein de leurs objectifs propres »¹². C'est toute la difficulté de l'action des PNR qui se traduit dans ce profil qui fait d'eux un outil de coopération ou lieu d'échange entre des acteurs d'horizons multiples. Cette complexité s'observe également dans la définition du territoire du Parc.

Un territoire et une interface entre différentes échelles

Défini par ses richesses naturelles, culturelles et humaines, composées de traditions et de savoir-faire locaux, le territoire d'un PNR est représenté à la fois par un espace physique, une organisation socioculturelle, économique et politique¹³.

Le périmètre d'un PNR correspond à un territoire au patrimoine naturel et culturel considéré comme remarquable à l'échelle nationale. Cette notion de **patrimoine naturel** apparaît pour la première fois dans un document officiel dans le décret instituant les PNR¹⁴. Témoignage d'un profond changement des relations entre l'homme et la nature, le concept de patrimoine naturel réunit un besoin de conservation lié à une valeur intrinsèque déterminée par la société locale et celui beaucoup plus global associé à une reconnaissance universelle du caractère remarquable de ses composantes. Il renvoie ainsi à une éthique particulière de l'environnement qui vise la préservation d'une nature exceptionnelle comme ordinaire. Si la classification d'un espace en PNR est notamment réalisée grâce au caractère « remarquable » de son patrimoine¹⁵, le projet de Parc aspire également à la sauvegarde d'une nature commune qui participe au bon fonctionnement des écosystèmes¹⁶ ainsi qu'à la qualité de vie des populations locales. La définition du patrimoine naturel se construit également à partir des phénomènes d'appropriation collective des milieux qui prennent ainsi la valeur de biens communs impliquant la nécessité d'une gestion concertée.

La **gestion concertée** est de fait au cœur de l'action des PNR. Le territoire d'un Parc se caractérise par une richesse et une complexité d'organisation des acteurs

¹⁰ Art. R333-1 du Code de l'environnement.

¹¹ Jean-Bernard MARSAT, « Des organisations locales acteurs de transversalités intersectorielles : les PNR comme archétypes « d'acteur intégrateur mixte (AIM) ». *XLVIème colloque de l'Association de Science Régionale De Langue Française : Entre projets locaux de développement et globalisation de l'économie : quels équilibres pour les espaces régionaux ?*, Clermont-Ferrand, juillet 2009.

¹² Jean-Bernard MARSAT, Ibid..

¹³ Anne, PAILLET, op. cit., p. 155.

¹⁴ Jean-Claude LEFEUVRE, op. cit., p. 29.

¹⁵ *Circulaire du 15 juillet 2008 relative au classement et au renouvellement de classement des Parcs naturels régionaux et à la mise en œuvre de leurs chartes.*

¹⁶ Les mots suivis d'un astérisque (*) sont définis dans le glossaire p. 81.

produites par deux composantes. D'une part, les missions d'un PNR sont pluri- et interdisciplinaires d'où la présence de nombreux interlocuteurs dans le jeu territorial. D'autre part, le territoire des Parcs s'étend généralement sur plusieurs régions, faisant intervenir à la fois différents échelons des collectivités territoriales ainsi que des services équivalents présents dans des collectivités de même type, d'où leur complexité d'organisation vis-à-vis des différents acteurs du territoire. Il devient immanquablement plus complexe de mettre d'accord un grand nombre de partenaires de compétences diverses appartenant à plusieurs catégories d'entités territoriales.

La difficulté de rassembler plusieurs collectivités autour d'un même projet s'ajoute à la possibilité d'incohérence de celui-ci à cause d'un périmètre de Parc délimité par des frontières administratives qui ne correspondent pas à celles des habitats remarquables concernés par le programme d'actions à mettre en place. C'est ici que s'illustrent les limites de la gestion environnementale, entraînée par une organisation sectorielle de l'espace conduisant au tracé de frontières, alors que les habitats naturels ne respectent bien évidemment pas le découpage administratif.

Enfin, le Parc se situe à l'**interface de plusieurs échelles** aux exigences différentes. En tant qu'outil créé par l'Etat, il est d'une part chargé d'assurer la mise en œuvre de politiques nationales et doit d'autre part satisfaire des besoins locaux. Il en résulte une confrontation d'objectifs non seulement en termes de priorités qui peuvent différer entre l'Etat et un habitant du Parc mais aussi concernant des aspects juridiques. Nicolas Chauprade explique en effet que « l'aménagement du territoire repose aujourd'hui sur une dualité permanente des interventions publiques, respectivement de l'Etat et des collectivités territoriales et le rapport de force souvent mouvant ainsi dégagé est d'une incontestable complexité juridique »¹⁷.

Un double objectif

L'une des spécificités d'un PNR concerne la finalité de ses actions menées. Contrairement à un Parc National dont l'action vise à protéger l'environnement de l'action de l'homme, isolant des espaces de « nature » sans aucun compromis possible, le but d'un PNR est de **concilier préservation de l'environnement et développement local**. Les actions recherchent donc une dynamisation des zones rurales appartenant au périmètre du Parc et non pas la sanctuarisation d'espaces à caractère naturel. A l'heure de l'omniprésence du développement durable dans les politiques d'aménagement, qui vise également le développement équitable des sociétés conjointement à la préservation des ressources naturelles, ce double objectif qui peut sembler paradoxal n'est pas spécifique aux Parcs. Cependant, « les PNR se définissant comme outil de la conciliation du développement et de la protection, cette recherche de la conciliation y est exacerbée »¹⁸.

Préserver les ressources naturelles

Créé en raison du caractère remarquable de son patrimoine naturel, le PNR a pour première mission de préserver « de façon harmonieuse »¹⁹ celui-ci. La politique

¹⁷ Nicolas CHAUPRADE, *Les Parcs naturels régionaux : d'un territoire d'expérimentation à un outil de coordination locale*, Thèse, Droit public, Université de Paris 13, 2003, p. 13.

¹⁸ Steven BOBE, *Le modèle économique local des Parcs naturels régionaux : l'exemple des Parcs naturels régionaux des Marais du Cotentin et du Bessin*, Thèse, Géographie, Université Rennes 2 Haute-Bretagne, 2004, p. 7.

¹⁹ Fédération des Parcs naturels régionaux, *Argumentaire : 50 questions-réponses sur les Parcs naturels régionaux*, février 2008, p. 7.

environnementale est la raison d'être du Parc et transparaît dans ses différentes actions qui vont de la gestion des ressources naturelles à la sensibilisation du public. Elle n'est cependant pas indépendante de la seconde ambition du Parc de développement local.

Assurer le développement local

Le développement local est « une dynamique multidimensionnelle et multiactorielle au sein d'une société locale consistant en la construction et la réalisation d'un projet de développement autozentré et endogène de cette société »²⁰. En effet, il correspond à une volonté de maintenir ou reconstituer une identité forte et se concentre principalement sur la dynamisation de l'activité économique. Il se reconnaît de plus dans son rapport avec le global, caractérisé à la fois par un processus exogène et descendant fait de directives à mettre en œuvre et de considérations financières, et par un processus endogène et ascendant recherchant la valorisation des ressources locales. La préservation du milieu naturel ne constitue de fait pas un objectif isolé mais s'insère dans une démarche générale de valorisation du patrimoine naturel, ce en quoi la notion de développement local rejoint celle de développement durable.

Le patrimoine naturel, sur lequel se fonde la définition d'un PNR, représente un composant fondamental dans le développement local d'un Parc. En effet, il constitue un élément majeur du capital territorial, défini comme l'ensemble des caractéristiques d'un territoire qui est distinct de celui des autres zones²¹. Il touche en effet les trois types de capital que distinguent Fikret Berkes et Carl Folke²² : le capital naturel lié aux écosystèmes, le capital créé par l'homme généré par des activités économiques et le capital culturel relatif aux moyens d'adaptation de la société par rapport à l'environnement dit naturel.

Le développement local s'organise autour de trois notions (Figure 1 p. 18) : l'exploitation des ressources associée à un cadre d'échange entre acteurs qui s'inscrivent dans un projet de territoire.

²⁰ Jacques LEVY, Michel LUSSAULT (sous la dir. de), *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Paris : Belin, 2003.

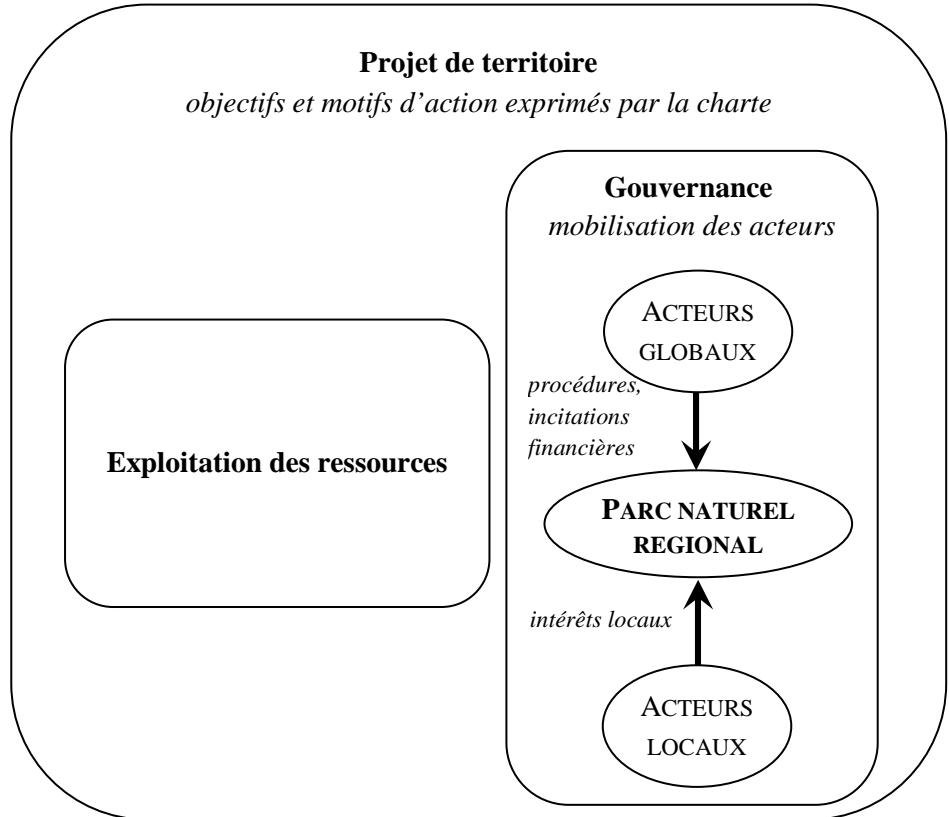
²¹ Conférence européenne des ministres responsables de l'aménagement du territoire (CEMAT), *Glossaire du développement territorial*, Territoire et paysage, n°2, Strasbourg : Conseil de l'Europe, 2007, p. 69.

²² Fikret BERKES, Carl FOLKE, *Linking Social and Ecological Systems: Management Practices and Social Mechanisms for Building Resilience*, Cambridge University Press, 1998, p. 6.

Figure 1 : Les trois notions du développement local

A partir de Steven BOBE, *Le modèle économique local des Parcs naturels régionaux : l'exemple des Parcs naturels régionaux des Marais du Cotentin et du Bessin*, Thèse, Géographie, Université Rennes 2 Haute-Bretagne, 2004, p. 60.

Réalisation :
L. GUERIN, étudiante EPU-DA, 2010.



Un Parc naturel régional est donc un territoire et un outil.

Il représente un territoire caractérisé par un patrimoine naturel remarquable et complexe en raison de la multiplicité des échelles et des entités territoriales qu'il concerne.

Il est aussi un outil d'aménagement du territoire fondé sur la gestion concertée de l'espace dont le double objectif de préservation de l'environnement et de développement local est encadré par le document contractuel qu'est la charte.

12. Zone humide et zones humides : des objets complexes

Identifier les PNR situés en zone humide suppose la reconnaissance préalable d'une zone humide. Or, il existe une importante diversité, une multiplicité des définitions et une complexité de délimitation de tels espaces qui rendent difficile leur caractérisation.

Cette première approche des zones humides s'attache non pas à la compréhension de leur fonctionnement et de leur place au sein d'un jeu d'acteurs mais bien au cadre dans lequel elles s'inscrivent. Dans ce qui suit, nous chercherons donc à identifier les critères de définition de ces espaces et les dispositifs de protection les concernant. L'étude plus précise de relations avec des éléments externes sera effectuée plus loin dans la détermination des liens qu'elles entretiennent avec les PNR.

a) Des espaces difficiles à définir...

Plusieurs définitions ont été établies par des instances nationales et internationales.

La Convention de Ramsar du 2 février 1971, traité intergouvernemental pour la conservation et l'utilisation durable des zones humides, définit les zones humides comme « des étendues de marais, de fagnes, de tourbières ou d'eaux naturelles ou artificielles, permanentes ou temporaires, où l'eau est stagnante ou courante, douce, saumâtre ou salée, y compris des étendues d'eaux marines dont la profondeur à marée basse n'excède pas six mètres »²³.

Dans la loi sur l'eau du 3 janvier 1992, les zones humides sont définies comme étant « les terrains, exploités ou non, habituellement inondés ou gorgés d'eau douce, salée ou saumâtre de façon permanente ou temporaire ; la végétation, quand elle existe, y est dominée par des plantes hygrophiles* pendant au moins une partie de l'année »²⁴. La loi sur le développement des territoires ruraux du 23 février 2005 précise deux critères déterminants que sont l'hydromorphie des sols et la présence d'une végétation hygrophile²⁵.

De façon générale, les zones humides occupent une position d'écotones*, zones de transition et de contact entre deux écosystèmes voisins, à l'interface de milieux terrestres secs et de milieux aquatiques. Les scientifiques attribuent trois caractéristiques principales aux zones humides²⁶ :

- la présence d'eau douce, salée ou saumâtre ;
- des sols hydromorphes*, c'est-à-dire dont l'évolution est dominée par l'effet d'un excès d'eau ;
- des espèces végétales aptes à se développer dans des sols engorgés ou submergés pendant des durées plus ou moins longues.

²³ Art. 1 de la Convention relative aux zones humides d'importance internationale, Ramsar, 2 février 1971
La Convention sur les zones humides sert de cadre à l'action nationale et à la coopération internationale en matière de conservation et d'utilisation rationnelle des zones humides et de leurs ressources. Seul traité international du domaine de l'environnement portant sur un écosystème particulier, cette convention marque un tournant majeur dans les représentations des zones humides devant leur perte et leur dégradation croissantes.

²⁴ Art. L211-1du Code de l'environnement

²⁵ Décret n°2007-135 du 30 janvier 2007 précisant les critères de définition et de délimitation des zones humides figurant à l'article L. 211-1 du code de l'environnement

²⁶ Eliane FUSTEC, Jean-Claude LEFEUVRE (sous la dir. de), *Fonctions et valeurs des zones humides*, Paris : Dunod, 2000, p 40.

Selon ces différentes définitions, une zone humide peut donc prendre des formes aussi variées que des marais, tourbières, prairies humides, marécages, mares, landes et bois marécageux, ripisylves, forêts alluviales, rizières, mangroves, roselières, prés salés, bancs de sables... et possède des frontières au tracé compliqué et discuté.

b) ... donc difficiles à délimiter

Ainsi la délimitation des zones humides est-elle des plus complexes²⁷. Outre de multiples classifications et typologies établies par les experts selon des caractéristiques écologiques (régime des eaux et chimie des eaux et des sols, végétation dominante caractérisée soit par des espèces indicatrices, soit par des habitats, classe hydrogéomorphologique...), le Code de l'environnement spécifie les critères de délimitation des zones humides, faisant intervenir une liste de 14 types de sols, de 801 espèces floristiques indicatrices et de 984 habitats définis comme caractéristiques des zones humides²⁸.

Pour la suite de l'étude, on adoptera les définitions de la loi sur l'eau et de la Convention Ramsar, sans prendre en compte les considérations techniques qui ne viendraient pas enrichir l'étude. On retiendra qu'une zone humide est une **interface vivante entre milieu terrestre et milieu aquatique pouvant prendre de multiples formes**.

c) Des espaces protégés en évolution

Les outils de protection des zones humides

Les zones humides disposent de plusieurs catégories d'outils de protection²⁹ :

- *réglementaires*, tels que les Parcs Nationaux, les Réserves naturelles, les arrêtés préfectoraux de protection de biotope ;
- *de planification*, tels que les documents d'urbanisme (Schéma de Cohérence Territoriale, Plan Local d'Urbanisme) ou les SDAGE (Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux) et SAGE (Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux) ;
- *fonciers*, tels que les Conservatoires Régionaux d'Espaces Naturels ;
- *financiers*, tels que la Taxe sur les espaces naturels sensibles ;
- *contractuels*, tels que les Parcs naturels régionaux, les contrats Natura 2000 ou les Mesures Agro-Environnementales (MAE).

Il existe également des instruments non contraignants tels que les inventaires ZNIEFF (Zone Naturelle d'Intérêt Ecologique Faunistique et Floristique) et le statut de site Ramsar.

²⁷ Selon Dugan, il existerait plus de cinquante définitions d'une zone humide actuellement utilisées. Patrick J. DUGAN, *Wetland Conservation:A Review of Current Issues and Required Action*, IUCN, Galand, Switzerland, 1990, p. 9.

²⁸ Arrêté du 1^{er} octobre 2009 modifiant l'arrêté du 24 juin 2008 précisant les critères de définition et de délimitation des zones humides en application des articles L. 214-7-1 et R. 211-108 du Code de l'environnement.

²⁹ Cf. Annexe 3 : Schéma récapitulatif des outils de protection des zones humides.

Seulement 3,7 % des zones humides d'importance majeure sont protégés réglementairement en France (Tableau 1). Ceci pose alors la question du niveau de préservation de ces espaces. Le tableau suivant illustre l'importante part des zones humides soumise à une protection contractuelle, essentiellement représentée par les PNR et le réseau Natura 2000.

Tableau 1 : Mesures de protection des zones humides d'importance majeure

Source :

Ifen (ONZH) – MNHN, « Les mesures de protection des zones humides », MEEDDM, *SOeS*, 2008, www.ifen.fr.

Les informations sur la maîtrise foncière sont sous-estimées en raison de l'absence des données relatives aux Espaces Naturels Sensibles.

MEEDDM, *Les zones humides : un enjeu national. Bilan de 15 ans de politiques publiques*, 2010, p. 46.

Protection de niveau national			Protection de niveau européen ou international	
Protection réglementaire	Maîtrise foncière	Gestion contractuelle	Engagements européens	Engagements internationaux
réserves naturelles nationales et régionales, arrêtés préfectoraux de biotope, réserves nationales de chasse et de faune sauvage, cœur des Parcs Nationaux	terrains du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres	PNR et aire d'adhésion des Parcs Nationaux	réseau Natura 2000	sites Ramsar, réserves de biosphère
3,7 %	1,3 %	16,6 %	59,3 %	21,6 %

Les zones humides en France

Les zones humides occupent 2,25 millions d'hectares soit 4 % du territoire métropolitain de la France³⁰ (Carte 2 p. 22).

Suite au rapport du Comité interministériel de l'évaluation des politiques publiques sur la situation des zones humides en France³¹, qui avait dressé un bilan très négatif de celle-ci en montrant la perte de la moitié de leur superficie en une trentaine d'années, un Plan National d'action pour les Zones Humides (PNZH) fut adopté en 1995. Il vise à faire considérer les zones humides comme des « infrastructures naturelles » avec les objectifs d'arrêter la dégradation des zones humides, de garantir leur préservation durable par une bonne gestion, de favoriser leur restauration et de reconquérir les sites d'intérêt national. Dans la lignée directe du PNZH, cinq pôles-relais ont été créés en 2001 pour accompagner les initiatives locales en faveur de la gestion durable des zones humides³² : mares et mouillères de France, marais littoraux de l'Atlantique, de la Manche et de la mer du Nord, tourbières, lagunes méditerranéennes, zones humides intérieures. La FNPNR est porteuse de ce dernier pôle.

³⁰ Observatoire National des Zones Humides Service de l'Observation et des Statistiques – CGDD – MEEDDAT avec l'appui scientifique du MNHN, *Les milieux à composante humide en France*, mai 2009.

Si elle dresse un état des lieux représentatif des zones humides françaises, cette carte suscite néanmoins des réserves en raison de la méthode employée fondée une synthèse de données hétérogènes. Cette approche est en effet considérée comme une « exploitation hasardeuse des couches géographiques disponibles » (Joël BOURDIN, *Rapport d'information au nom de la délégation du Sénat pour la planification sur l'évaluation des zones humides*, 2009, p. 20.) dans la mesure où la sélection des zones humides a été réalisée à partir de l'identification des « codes des nomenclatures qui doivent être considérés comme humides ». Ces critiques illustrent la difficulté de délimiter les milieux humides en raison de la complexité de leur définition.

³¹ Comité interministériel de l'évaluation des politiques publiques, *Les zones humides : rapport d'évaluation*, Paris : La Documentation française, 1994.

³² ONEMA, « Les pôles relais », *Portail national d'accès aux informations sur les zones humides*, [En ligne], <http://www.zones-humides.eaufrance.fr/?q=node/52>, (page consultée le 15 mars 2010).

L'Observatoire national des Zones Humides (ONZH) a été également créé dans le cadre du PNZH afin d'assurer le suivi de l'évolution des zones humides d'importance majeure. L'ONZH a mis en évidence entre 1990 et 2000³³ :

- la régression de la superficie dans plus de 50 % des zones humides ;
- la régression de leur état de conservation dans 40 % des zones humides ;
- une tendance vers une stabilisation quantitative mais vers une régression qualitative des zones humides.

Carte 2 : Les milieux à composante humide en France

Source :
CGDD/SoeS - MNHN. Version
2, mai 2009, www.ifen.fr

Carte réalisée à partir :

- des ZNIEFF I et II de 1^{ère} génération (1999) ;
- de CORINE Land Cover 2006 ;
- des Sites d'Intérêt Communautaire.



Les zones humides constituent donc des interfaces entre milieux terrestres et aquatiques dont la complexité de leurs caractéristiques entraîne des difficultés de délimitation. Malgré la multiplicité des instruments de protection et de gestion, elles se situent nettement en dehors des dispositifs réglementaires, étant majoritairement concernées par une protection de type contractuel et sont touchées par une régression aussi bien qualitative que quantitative.

³³ M.C. XIMENES, C. FOUCHE, G. BARNAUD, *Etat 2000 et évolution 1990-2000 des zones humides d'importance majeure*, Document technique IFEN-ONCFS-MNHN-FNC, Orléans : Ifen, 2007.

152 zones humides ont été étudiées par l'Ifen et un réseau national d'observateurs de terrain et sont estimées représentatives de la diversité des zones humides françaises du point de vue écologique et socio-économique.

2. Caractérisation de l'objet de la recherche

La définition des deux entités étudiées – zones humides et PNR – nous amène à nous questionner plus particulièrement sur les relations qu'elles entretiennent. En effet, au vu de la complexité de définition et de délimitation ainsi que de la multiplicité des statuts de protection des zones humides d'une part, et de l'éventail de missions portées par les PNR d'autre part, il paraît important d'étudier le **PROBLEME** suivant :

**LE DOUBLE OBJECTIF DES PARCS NATURELS REGIONAUX DE
PRESERVATION DE L'ENVIRONNEMENT ET DE DEVELOPPEMENT
LOCAL EST-IL ATTEIGNABLE EN ZONE HUMIDE ?**

De fait, il devient nécessaire de préciser l'analyse des zones humides, jusqu'à présent fondée sur des éléments de définitions nationale et internationale et sur les différents statuts de protection qu'elles sont susceptibles de porter. Pour ce faire, nous concentrerons la suite de l'étude sur la détermination des enjeux touchant les zones humides. Ceci permettra de caractériser l'objet de la recherche que sont les PNR dont le périmètre contient des zones humides.

21. Les enjeux des zones humides

L'identification des enjeux présents dans les zones humides vise à :

- justifier l'étude de tels espaces et l'intérêt de leur préservation par la mise en évidence de leurs particularités ;
- évaluer l'importance du rôle qu'elles jouent ainsi que leur complexité, notamment concernant le jeu d'acteurs qui s'organise autour d'elles ;
- situer les PNR au sein de ce réseau de relations.

Un **enjeu** est à proprement parler « ce que l'on peut gagner ou perdre »³⁴. On distingue deux catégories d'enjeux pour les zones humides :

- les **fonctions remplies** par les zones humides, autrement dit les régulations physico-chimiques nécessaires au bon fonctionnement des écosystèmes qu'elles regroupent ;
 - les **services rendus** par les zones humides, relatives à un caractère d' « utilité » suite à l'intervention de l'homme sur ces espaces.
- a) Les fonctions remplies par les zones humides

Même si la compréhension de leur fonctionnement est encore en développement en raison de leur complexité³⁵, les zones humides jouent un rôle fondamental au vu des différentes fonctions qu'elles assurent.

³⁴ Larousse, 2009.

³⁵ Programme National de Recherche sur les Zones Humides, « Connaissance des zones humides : outils, méthodes et savoir-faire », *Les actes du colloque de Toulouse*, décembre 2003.

Fonctions épuratrices et hydrologiques : « filtre » et « éponge »

Au sein des grands équilibres physicochimiques, les zones humides constituent un filtre biologique dans la mesure où elles réalisent le recyclage et le stockage des éléments nutritifs (azote, phosphore, potassium) entraînant une amélioration potentielle de la qualité de l'eau. Élément capital, puisque les zones humides sont marquées par la présence de l'eau, cette fonction épuratrice est générée par les micro-organismes et la végétation qu'elles contiennent et assure un rôle de « tampon vis-à-vis des changements globaux »³⁶. De plus, les zones humides favorisent la rétention des sédiments en agissant comme un filtre physique, ce qui améliore la qualité de l'eau mais fragilise également ces espaces.

Le mode d'alimentation en eau constitue un facteur important de différenciation des zones humides. Elles sont approvisionnées par des eaux de surface, des eaux souterraines et des précipitations. A l'échelle d'un bassin versant*, elles constituent l'outil prioritaire pour la régulation du débit d'un cours d'eau³⁷. Elles sont souvent présentées comme des « éponges ». En effet, elles permettent d'une part le stockage à court terme des eaux de crues, facteur inestimable au regard de la prévention des inondations, et d'autre part le stockage à plus long terme des précipitations et des eaux superficielles conduisant à la recharge des nappes souterraines par infiltration. Elles limitent aussi la sécheresse en restituant de l'eau en ces périodes.

Fonctions biologiques : habitat et ressources pour une biodiversité remarquable

Les zones humides se caractérisent également par une riche biodiversité dépendant du fonctionnement hydrique qui vient d'être décrit. Cette diversité biologique exceptionnelle a pour origine la variété des écosystèmes, l'hétérogénéité de la plupart d'entre eux impliquant une grande variété d'habitats et les connexions entre milieux humides et écosystèmes adjacents qu'empruntent des populations animales³⁸. Les organismes aquatiques figurent en tête des listes rouges de l'Union Internationale pour la Conservation de la Nature (UICN) et les nombreuses espèces piscicoles vivant dans ces zones de croissance, d'alimentation, de repos et de protection sont menacées. Les zones humides sont également touchées par la prolifération d'espèces invasives.

Ces espaces accueillent une importante population d'oiseaux, représentant un lieu de reproduction, de migration et d'hivernage, une zone de mue et un espace refuge. Certaines espèces ne se reproduisant que dans des formations végétales particulières, le morcellement des zones humides appauvrit donc le peuplement. En France, 30 % des espèces végétales remarquables et menacées vivent dans les zones humides et environ 50 % des espèces d'oiseaux en dépendent³⁹.

Ainsi la régression des zones humides, milieux remarquables au vu des fonctions qu'elles assurent, entraîne-t-elle des conséquences non négligeables telles que

³⁶ Geneviève BARNAUD, « Spécificités et intérêts de la diversité biologique des zones humides intérieures », *4^{èmes} rencontres nationales du Pôle-relais Zones Humides intérieures : Enjeux de la biodiversité des zones humides intérieures*, Le Bessat, novembre 2004.

³⁷ Joël BOURDIN, *Rapport d'information au nom de la délégation du Sénat pour la planification sur l'évaluation des zones humides*, 2009, p. 8.

³⁸ Geneviève BARNAUD, Eliane FUSTEC, *Conserver les zones humides : pourquoi ? comment ?*, Versailles : Quae éditions, 2007, p. 93.

³⁹ D. SAUTET, *Les zones humides : valeurs-fonctions-menaces*, Parc naturel des Landes des Gascogne, septembre 2009.

« désordres écologiques ou environnementaux majeurs comme l'augmentation de la fréquence et de l'importance de crues dévastatrices, la dégradation de la qualité des eaux, la diminution des ressources halieutiques marine ou d'eau douce, la régression de certaines populations d'oiseaux d'eau d'intérêt cynégétique »⁴⁰. A la diversité des dimensions environnementales – hydrologie, épuration, biodiversité, ressource naturelle – qui représente une spécificité des zones humides s'ajoute un large éventail de services rendus.

b) Les services rendus ou valeurs des zones humides : vers des conflits d'usage et des menaces pour les écosystèmes humides

Investies par l'homme depuis les temps les plus lointains, les zones humides constituent des espaces riches en ressources et contribuent au fonctionnement de diverses activités.

Un attachement culturel : valeurs et représentations des zones humides

Les zones humides forment un élément fondateur du patrimoine local et forgent ainsi l'image d'une région. De nombreuses activités dites traditionnelles, telles que l'élevage, la saliculture, l'exploitation du roseau ou encore la conchyliculture, sont également associées à ces espaces. En effet, l'eau comme ressource naturelle induit une forte interdépendance entre milieux et usages et la gestion de cette ressource participe à la formation des sociétés locales⁴¹. Dans le même temps, les zones humides ont longtemps été considérées comme des zones de danger porteuses de maladies, perception qui a entraîné de nombreux assèchements. Marion Amalric met en évidence la confrontation de deux modèles de représentations : « l'un fait des zones humides des espaces riches à protéger et à mettre en valeur ; l'autre conserve la mémoire de valeurs négatives ou banales des zones humides »⁴².

De plus, les zones humides font partie du patrimoine naturel local, tel que défini dans les caractéristiques des PNR, contribuant à la formation de l'image de marque d'une région, comme le Mont-Saint-Michel et ses prés salés, ou simplement à la construction d'une entité paysagère participant à la définition d'une identité locale. C'est sur celle-ci que peut alors s'appuyer un ensemble d'activités récréatives, telles que la chasse, la pêche et autres sports de pleine nature, renforçant en retour les représentations liées à ces espaces. Toutefois, cette image est différente selon la catégorie d'usagers. Ainsi Raphaël Mathevret explique-t-il, au sujet de la Camargue, que les difficultés de la préservation de la biodiversité « renvoient en premier lieu à des représentations de la nature pouvant constituer d'importantes contradictions dans les relations qu'entretiennent les usagers, ou les scientifiques, avec la nature »⁴³. Si les zones humides prennent part à la définition d'un attachement particulier à l'environnement local, les divergences dans les représentations peuvent alors conduire à des conflits d'usage entre différents groupes et nuire à la préservation de ces espaces.

⁴⁰ Jean-Claude LEFEUVRE, « Zones humides : des écosystèmes maltraités », in Bernard GUIHNEUF (sous la dir. de), *Pour une gestion durable des zones humides : l'exemple des Parcs naturels régionaux*, Cordemais : Estuarium, 2007, p. 14.

⁴¹ Jean-Paul BILLAUD, « Gestion de l'eau et formation des sociétés locales : quelques réflexions sur le lien entre l'aménagement de marais et le « développement local » », in Martine BERGUES (sous la dir. de), *Maraïs et zones humides : Cultures, Sociétés et Territoires*, Cordemais : Estuarium, 2000.

⁴² Marion AMALRIC, *Les zones humides : appropriations et représentations – L'exemple du Nord-Pas-de-Calais*, Thèse, Géographie, Université des Sciences et technologies Lille 1, 2005, p. 439.

⁴³ Raphaël MATHEVET, *Camargue incertaine : sciences, usages et natures*, Paris : Buchet/Chastel, 2004, p. 128.

L'attachement culturel aux zones humides se traduit enfin au travers de leur valeur éducative fondée sur leurs fonctions. Ces dernières impliquent une intensité de la vie végétale et animale ainsi qu'une diversité des échanges entre milieux terrestres et aquatiques.

A cette « reconnaissance sociale en construction »⁴⁴ des zones humides s'ajoutent cependant plusieurs catégories de pressions fondées sur l'exploitation de leurs ressources.

Des espaces transformés par les activités agricoles

Les zones humides constituent une précieuse ressource en eau. Depuis des siècles, la poursuite d'un objectif d'amélioration de la productivité de l'agriculture a nécessité une gestion collective de l'eau. Une grande majorité de zones humides résulte de fait d'un équilibre fragile entre activités humaines et processus naturels. En 2000, l'agriculture et le pâturage concernent respectivement 83 % et 80 % des zones humides enquêtées par l'Ifen⁴⁵, faisant de l'acteur agricole un usager et gestionnaire majeur qui joue donc un rôle fondamental dans l'entretien de la qualité environnementale de ces espaces.

Une dégradation lente mais progressive des zones humides s'est accélérée à la fin des années 1960 du fait de la mise en valeur agricole et du développement de l'agriculture intensive. Deux processus peuvent être identifiés.

Le premier, phénomène d'assèchement et de mise en culture des zones humides notamment par le drainage, permet une mise en valeur agricole des sols. Outre la disparition des milieux humides qu'il entraîne, ce procédé modifie les écoulements et les transferts des éléments chimiques et peut avoir des conséquences sur la ressource en eau bien au-delà de la zone humide⁴⁶. Son utilisation a été en augmentation constante de 1979 à 2000 selon l'ONZH⁴⁷.

Inversement, la disparition des zones humides s'observe également suite à leur abandon par les agriculteurs, en raison de difficultés d'entretien de ces espaces et/ou de manque de rentabilité dans leur exploitation. Il peut s'ensuivre un enrichissement progressif, la fermeture du milieu et un important appauvrissement biologique. Ce second processus est fréquemment présenté comme résultant de la disparition de pratiques dites traditionnelles, activités assurant le maintien des zones humides.

La pression urbaine et le développement d'activités liées au tourisme

La pression urbaine constitue un enjeu majeur des zones humides et fait partie des facteurs responsables de la perte de surface en zones humides les plus fréquemment cités⁴⁸. Elle est particulièrement forte sur le littoral méditerranéen soumis à un important développement touristique, concernant 100 % des zones ONZH contre 50 % de celles du littoral atlantique⁴⁹.

⁴⁴ Eliane FUSTEC, Jean-Claude LEFEUVRE (sous la dir. de), *Fonctions et valeurs des zones humides*, Paris : Dunod, 2000, p. 290.

⁴⁵ M.C. XIMENES, C. FOUCQUE, G. BARNAUD, op. cit., p. 11.

⁴⁶ M.C. XIMENES, O. CIZEL, *Zones Humides Infos*, n° 35, 1^{er} trimestre 2002, p. 6.

⁴⁷ MEEDDM – ONZH, « Le drainage des zones humides », *Observatoire et Statistiques de l'Environnement*, 2005, [En ligne], <http://www.ifen.fr/donnees-essentielles/territoire/zones-humides/le-drainage-des-zones-humides.html?taille=target>, (page consultée le 10 mars 2010).

⁴⁸ M.C. XIMENES, C. FOUCQUE, G. BARNAUD, op. cit., p. 54.

⁴⁹ Ibid., p. 12.

De plus, les vallées alluviales constituent des axes majeurs de communication et d'urbanisation où le poids de l'artificialisation des zones humides est important.

Une valeur économique en partie invisible

De nombreuses études ont été réalisées pour évaluer les fonctions remplies et les services rendus par les zones humides. Cette évaluation vise à montrer l'importance de leur rôle au moyen d'une monétisation de ces fonctions et services qu'elles assurent. Sans entrer dans le détail discuté⁵⁰ de telles conversions, on soulignera cependant l'utilité de rendre visible la valeur économique de ces espaces dans notre société marchande afin de mettre en évidence leurs propriétés fondamentales. Le besoin de traduction économique des fonctions et services délivrés par les zones humides illustre le manque de reconnaissance de la place primordiale qu'elles occupent au sein des dynamiques d'un territoire en tant que véritables systèmes. En effet, le caractère non-marchand des nombreuses fonctionnalités qu'elles assurent, telles que celles de filtre et d'épurateur dans le fonctionnement hydraulique des milieux, estompe l'importance de l'image qui devrait leur être attribuée.

c) La complexité des zones humides

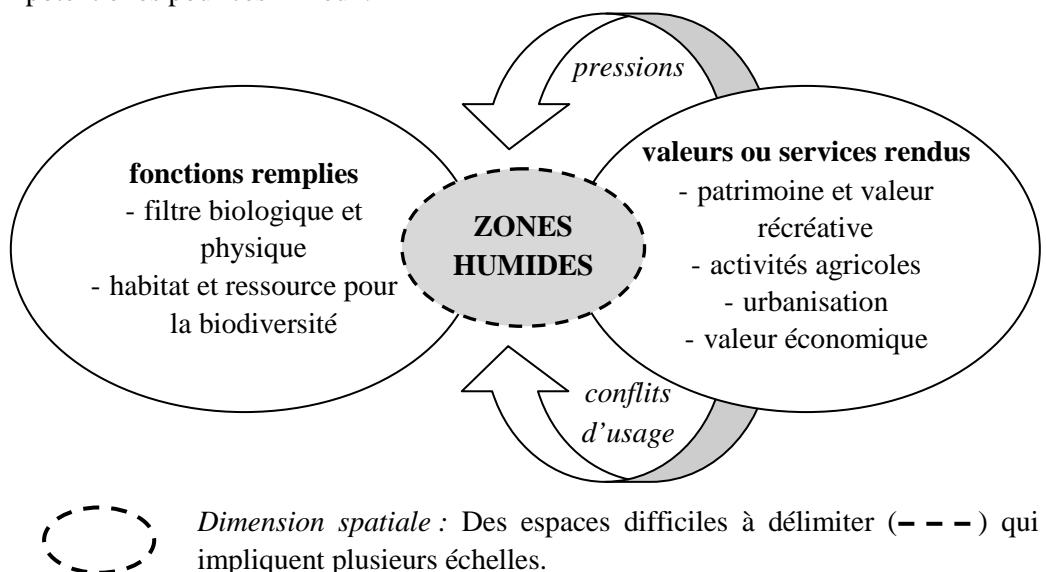
La mise en évidence des fonctions remplies et des services rendus par les zones humides permet de souligner la complexité de ces espaces (Figure 2) :

- une **complexité interne** liée à leur fonctionnement ;
- une **complexité externe** liée d'une part à la variété des usagers et des acteurs intervenant sur les zones humides qui influencent la qualité des fonctions remplies et des services rendus et d'autre part au rôle d'interface biologique rempli par ces espaces.

La diversité des intérêts suscités par les zones humides fait ainsi intervenir un large éventail d'acteurs et conduit à de nombreux conflits d'usage et menaces potentielles pour ces milieux.

Figure 2 : Le système zones humides

Réalisation :
L. GUERIN, étudiante EPU-DA, 2010.



⁵⁰ Geneviève BARNAUD, Eliane FUSTEC, *Conserver les zones humides : pourquoi ? comment ?*, Versailles : Quae éditions, 2007, p. 117.

La dimension spatiale du problème

Les enjeux des zones humides sont fortement liés à une question spatiale. Dans le cadre du Programme national de recherche sur les zones humides (PNRZH), la dynamique des zones humides a été étudiée par l'interface entre « espace de problèmes » et « espaces de solutions »⁵¹. Les « espaces de problèmes » sont caractérisés par rapport au fonctionnement hydrologique et biologique des zones humides, c'est-à-dire par rapport aux *fonctions remplies*, et nécessitent de fait d'être définis par rapport à l'échelle du bassin versant en raison des nombreux échanges qu'entretiennent ces milieux. Les « espaces de solutions » dépassent également le périmètre strict des zones humides et ne coïncident pas nécessairement avec les « espaces de solutions ».

En effet, Laurent Mermet et Sébastien Treyer montrent que la délimitation des bassins versants en France est essentiellement fondée sur des considérations hydrographiques⁵², alors que les éléments influençant les zones humides, économiques, sociaux et politiques, ne se réduisent pas à cette seule zone mais la dépassent. Parlant de la zone humide de Camargue, Raphaël Mathevet explique que « le découpage de l'espace camarguais en zones productives, zones naturelles, zones protégées, implose du fait de la redécouverte de la complexité des relations de cause à effet »⁵³. Ainsi la présence de zones humides sur un territoire conduit-elle à s'interroger quant à l'aire à considérer pour préserver et gérer ces ressources. Les différents enjeux touchant les zones humides impliquent l'élargissement du périmètre que constitue le bassin versant, unité de base à traiter. Considérant de plus que les zones humides sont des espaces évolutifs dépendants des conditions hydrologiques, le problème de la « fixité géographique et temporelle »⁵⁴ des instruments de protection empêche la prise en compte de leurs dynamiques.

Un large jeu d'acteurs

L'importance du jeu d'acteurs est induite par deux caractéristiques des zones humides :

- leur multifonctionnalité qui implique une variété des domaines auxquels elles se rapportent ;
- la multiplicité des échelles qu'elles concernent : sans opposer le local au global dans la mesure où ils s'entrecroisent et sont interdépendants, ces deux niveaux définissent deux catégories d'acteurs.

Les enjeux des zones humides sont donc multiples. Ils montrent bien la complexité de ces objets et justifient l'intérêt porté à ces milieux. Leur richesse entraîne de fait des pressions diverses. Anne Stenger résume ainsi leur situation en ces termes : « Les raisons de la dégradation des zones humides sont principalement liées à leurs caractéristiques économiques et écologiques mais aussi à une réglementation insuffisante en matière de protection. »⁵⁵.

⁵¹ Programme National de Recherche sur les Zones Humides, « Usages et enjeux dans les zones humides, conjonctures et perspectives », *Les actes du colloque de Toulouse*, décembre 2003.

⁵² Laurent MERMET, Sébastien TREYER, « Quelle unité territoriale pour la gestion durable de la ressource en eau ? », *Annales des mines. Responsabilité et environnement*, n°22, avril 2001, pp. 67-80.

⁵³ Raphaël MATHEVET, op. cit., p. 52.

⁵⁴ Olivier CIZEL, « Etat actuel de la réglementation sur les zones humides en France », *Premières rencontres nationales du pôle-relais zones humides intérieures*, Parc naturel régional de la Forêt d'Orient, 29-30 novembre 2001, Parcs naturels régionaux de France, p. 2.

⁵⁵ Anne STENGER, « Les zones humides : le point de vue de l'économie », in Martine BERGUES (sous la dir. de), *Marais et zones humides*, Cordemais : Aestuaria, 1997.

22. Les Parcs naturels régionaux en zone humide

Parcs naturels régionaux et zones humides sont deux espaces d'interface, les uns chargés d'appliquer des décisions et de répondre à des exigences supra-locales ainsi que de satisfaire des besoins et demandes locales, les autres caractérisées par la double présence de milieux terrestres et aquatiques. Les PNR doivent donc prendre en compte les différents enjeux présents sur les zones humides dans leur plan d'action.

Parmi les 46 PNR, environ un quart a été créé pour préserver des zones humides (Boucles de la Seine normande, Brenne, Brière, Camargue, Caps Marais d'Opale, Forêt d'Orient, Guyane, Loire Anjou Touraine, Marais du Cotentin et du Bessin, Narbonnaise en Méditerranée, Perche, Scarpe-Escaut)⁵⁶. Les PNR et les zones périphériques des Parcs Nationaux protègent 16,6 % des zones humides d'importance majeure⁵⁷. Les Parcs en zone humide doivent donc faire face aux différents enjeux qui viennent d'être présentés.

La caractérisation des PNR en zone humide se fera en deux temps. Tout d'abord, nous chercherons à identifier les différentes exigences qui s'imposent à eux, puis nous observerons leur répartition spatiale en sélectionnant les plus représentatifs au regard de critères établis.

a) Des contraintes ascendantes et descendantes

Le double objectif de développement local et de préservation de l'environnement, pouvant être perçu comme un paradoxe, semble être une contrainte pour les PNR en zone humide. Ils sont face à deux problèmes permanents :

- Comment relier les activités humaines à la préservation des milieux humides et dépasser ainsi un clivage nature/non nature (sans oublier que l'homme façonne depuis longtemps le paysage) ?
- Comment assurer la viabilité de l'ensemble formé par ces activités, sur lesquelles repose une partie de l'économie locale, et les zones humides ?

« Entre pression étatique et revendication de l'autonomie communale »⁵⁸, les PNR sont parfois confrontés aux intérêts contradictoires des différents acteurs avec qui ils travaillent.

Des exigences nationales et internationales : une demande descendante

Parmi les 36 sites Ramsar de France, 9 se situent partiellement ou totalement dans des PNR métropolitains⁵⁹. Si elle constitue plus un label qu'une protection en elle-même, l'inscription d'un site sur la « liste Ramsar » engage l'Etat adhérent à la Convention à conserver cet espace. Le respect de cet engagement se traduit dans les actions menées par les gestionnaires de ce site.

⁵⁶ Olivier CIZEL, Pôle-relais Lagunes Méditerranéennes, Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable, Agence de l'Eau Rhône Méditerranée Corse, Conseil Général de la Loire, *Protection et gestion des zones humides : révision du SDAGE RM&C*, 1^{er} septembre 2006, p. 89.

⁵⁷ Cf. Carte 3 p. 32.

⁵⁸ Nicolas CHAUPRADE, op. cit., p. 238.

⁵⁹ Cf. Annexe 4 : Les sites Ramsar présents dans les Parcs naturels régionaux.

A cette exigence internationale viennent s'ajouter des contraintes fixées par l'Etat au travers de la charte. En effet, la préservation des zones humides constitue un critère nécessaire au renouvellement de classement d'un Parc. L'Etat soutient donc la mise en place de dispositifs contractuels tels que les Mesures Agro-Environnementales (MAE) et les contrats Natura 2000 qui impliquent le respect des Directives *Oiseaux* et *Habitats faune flore*.

La mise en valeur des ressources des zones humides : une problématique ascendante

La qualité des zones humides, dont on soulignera encore une fois leur diversité qui rend spécifique chaque situation, dépend beaucoup de leur rentabilité économique. La présence de vastes espaces humides sur un territoire empêchant la réalisation d'aménagements lourds, c'est vers une autre forme de développement que ce dernier doit se tourner. Ainsi, « la formule Parc naturel régional apparaît comme à défaut de ne pouvoir envisager un projet de territoire plus ambitieux »⁶⁰. C'est donc la question du développement local qui se détache dans la relation entre les PNR et les éléments de leur contexte local.

Au sujet de la Camargue, Raphaël Mathevret caractérise l'importance des zones humides de la façon suivante : « Elément du discours identitaire des groupes sociaux en présence, les zones humides camarguaises sont un **enjeu de développement** dès que l'on tente d'intervenir sur l'espace. Les zones humides requalifiées sous le vocable d'infrastructure naturelle deviennent des **éléments structurants de l'aménagement du territoire et du développement local**. »⁶¹

De nombreux acteurs à concerter

Au travers des multiples enjeux et pressions touchant les zones humides, il apparaît clairement que les PNR où la présence de tels milieux est majeure au sein du patrimoine local sont au cœur d'un système complexe d'acteurs, d'usagers du territoire à des instances nationales voire internationales.

Ainsi les PNR en zone humide se trouvent-ils face à une obligation de préservation de milieux remarquables sur lesquels s'exercent de nombreuses activités. Au vu des enjeux identifiés et des missions portées par les PNR, une première esquisse des relations entre PNR et zones humides illustre (Figure 3 p. 31) :

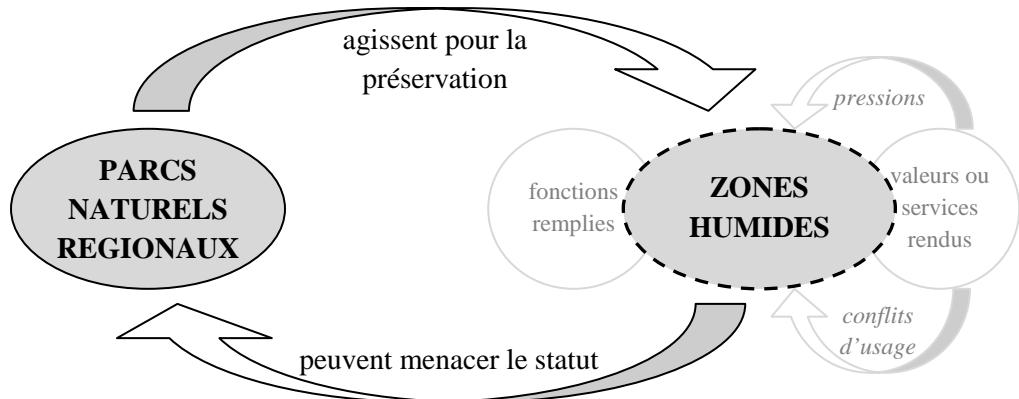
- la présence des PNR au sein d'un large jeu d'acteurs, d'où une gestion de ces espaces conditionnée par la place de leurs actions dans la dynamique globale des zones humides ;
- les potentielles menaces engendrées par le système zones humides sur le statut de PNR, en raison des pressions s'exerçant sur ces milieux qui sont responsables de leur transformation.

⁶⁰ Steven BOBE, op. cit., p. 312.

⁶¹ Raphaël MATHEVET, op. cit., p. 52.

Figure 3 : Une esquisse des relations entre PNR et zones humides

Réalisation :
L. GUERIN, étudiante EPU-DA, 2010.



- b) La situation géographique des Parcs naturels régionaux en zone humide et la qualité de leurs milieux humides

La connaissance de la répartition géographique des PNR en zone humide permet de compléter la caractérisation de l'objet de recherche en concrétisant la situation globale de leurs milieux humides.

L'étude spatiale des PNR en zone humide comporte tout d'abord le recensement de ces espaces sur une base cartographique et d'éléments de contexte, puis la détermination de l'état général de leurs zones humides et de l'intensité des pressions s'y exerçant.

Localisation des Parcs naturels régionaux majeurs caractérisés par une présence importante de zones humides

La superposition de la carte des zones humides d'importance majeure élaborée par le Services de l'observation et des Statistiques (SOeS) avec celle des Parcs (Carte 3 p. 32) nous donne une vision globale de la situation des PNR en zone humide. Le littoral faisant l'objet de nombreuses convoitises de développement touristique et économique, « la formule « PNR » est encore trop contraignante aux yeux des élus locaux pour le développement de ces territoires tournés vers la mer »⁶², d'où la faible présence de PNR sur les côtes françaises.

⁶² Steven BOBE, op. cit., p. 311.

Carte 3 : Parcs naturels régionaux et zones humides

Sources :

CGDD/SOeS - MNHN.
Version 2, mai 2009,
www.ifen.fr

Fédération des Parcs naturels régionaux, Carte des Parcs, 2009.

Réalisation :

L. GUERIN, étudiante EPU-DA, 2010.



Dix PNR (dont l'ex-PNR du Marais poitevin) peuvent être répertoriés comme PNR en zone humide, en raison de la forte présence de zones humides d'importance majeure présentes dans leur périmètre, ainsi que de leur statut de site Ramsar pour la plupart d'entre-elles ; cinq autres comportent une présence plus éparses de zones humides, notamment à caractère tourbeux (Tableau 2 p. 33). La construction de ce tableau, qui ne prétend pas dresser une liste exhaustive, se fonde également sur la prise en compte d'éléments de contexte à la lecture des sites internet des Parcs.

Tableau 2 : Les PNR majeurs en zone humide

Sources :

CGDD/SOeS - MNHN.
Version 2, mai 2009,
www.ifen.fr

Fédération des Parcs naturels régionaux, Carte des Parcs, 2009.

MNHN (SPN), MEEDDAT,
Situation des sites Ramsar français, 2008.

¹ A. WARD, « Ex Parc Naturel Régional de l'Audomarois », *bulletin de la Fédération des Associations de protection de l'environnement du Nord Pas de Calais*, n°87, 1997.

² PNR des Ballons des Vosges, *Site du PNR des Ballons des Vosges*, [En ligne], <http://www.parc-ballons-vosges.fr/découvrte/tourbiere-s-et-zones-humides.html>, (page consultée le 20 mars 2010).

Réalisation :
L. GUERIN, étudiante EPU-DA, 2010.

Les PNR majeurs caractérisés par une présence importante de zones humides	Commentaires
Boucles de la Seine Normande	
Brenne	1 site Ramsar
Brière	1 site Ramsar
Camargue	1 site Ramsar
Cap et Marais d'Opale	1 site Ramsar Le marais audomarois est l'un des douze paysages à identité paysagère forte de la charte du parc. Selon A. WARD, le marais audomarois serait « un exemple typique de l'incohérence des politiques d'aménagement » ¹ . L'ancien PNR de l'Audomarois a fusionné avec l'ancien PNR du Boulonnais pour conserver le label de PNR.
Landes de Gascogne	
Marais du Cotentin et du Bessin	1 site Ramsar
Marais poitevin (Parc interrégional)	
Narbonnaise en Méditerranée	1 site Ramsar
Scarpe-Escaut	
<i>Présence dispersée</i>	
<i>Ballons des Vosges</i>	400 tourbières recensées ²
<i>Forêt d'Orient</i>	Présence d'une cellule zones humides d'assistance technique pour venir en aide aux acteurs du territoire pour une gestion adaptée des zones humides 1 partie d'un site Ramsar
<i>Lorraine</i>	2 sites Ramsar
<i>Loire-Anjou-Touraine</i>	Prairies humides et tourbières
<i>Millevaches en Limousin</i>	Les habitats tourbeux font partie des milieux remarquables locaux.

Situation globale des zones humides des Parcs naturels régionaux sélectionnés

A partir de cette première liste de PNR, nous avons cherché à déterminer la situation globale de leurs zones humide, grâce à l'observation de l'évolution globale des zones humides ONZH entre 1990 et 2000 (Carte 4) ainsi qu'à celle du niveau de pression globale en 2000 sur ces mêmes zones (Carte 5).

Cette étape de l'analyse vise :

- à appréhender l'état général des zones humides présentes dans les PNR dans sa globalité ;
- à identifier des PNR où la préservation des zones humides semble difficile.

Les cartes qui suivent ayant été élaborées à partir d'une évaluation détaillée mais qualitative des modifications de superficie et d'état, ces résultats seront utilisés avec prudence.

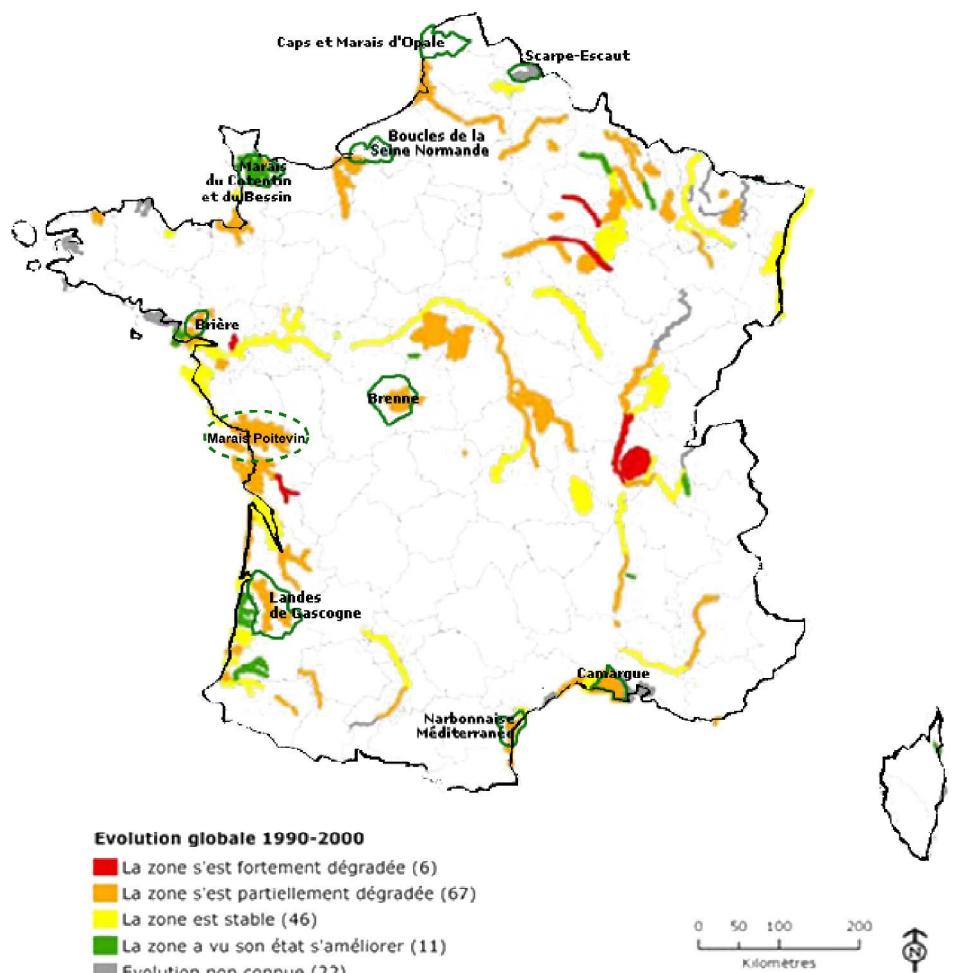
Carte 4 : PNR en zones humides et évolution globale des zones humides ONZH entre 1990 et 2000

Sources :

M.C. XIMENES, C. FOUQUE, G. BARNAUD, *Etat 2000 et évolution 1990-2000 des zones humides d'importance majeure*, Document technique IFEN-ONCFS-MNHN-FNC, Orléans, Ifen, 2007, p. 123.
Fédération des Parcs naturels régionaux, *Carte des Parcs*, 2009.

Réalisation :

L. GUERIN, étudiante EPU-DA, 2010.



Pour les zones connaissant une dégradation, « la cause la plus fréquemment citée pour expliquer la disparition de surface de prairies et autres milieux humides correspond à la régression de l'élevage extensif et/ou à la mise en cultures »⁶³.

⁶³ M.C. XIMENES, C. FOUQUE, G. BARNAUD, op. cit., p 128.

Carte 5 : PNR en zones humides et pression globale sur les zones humides ONZH en 2000

Sources :

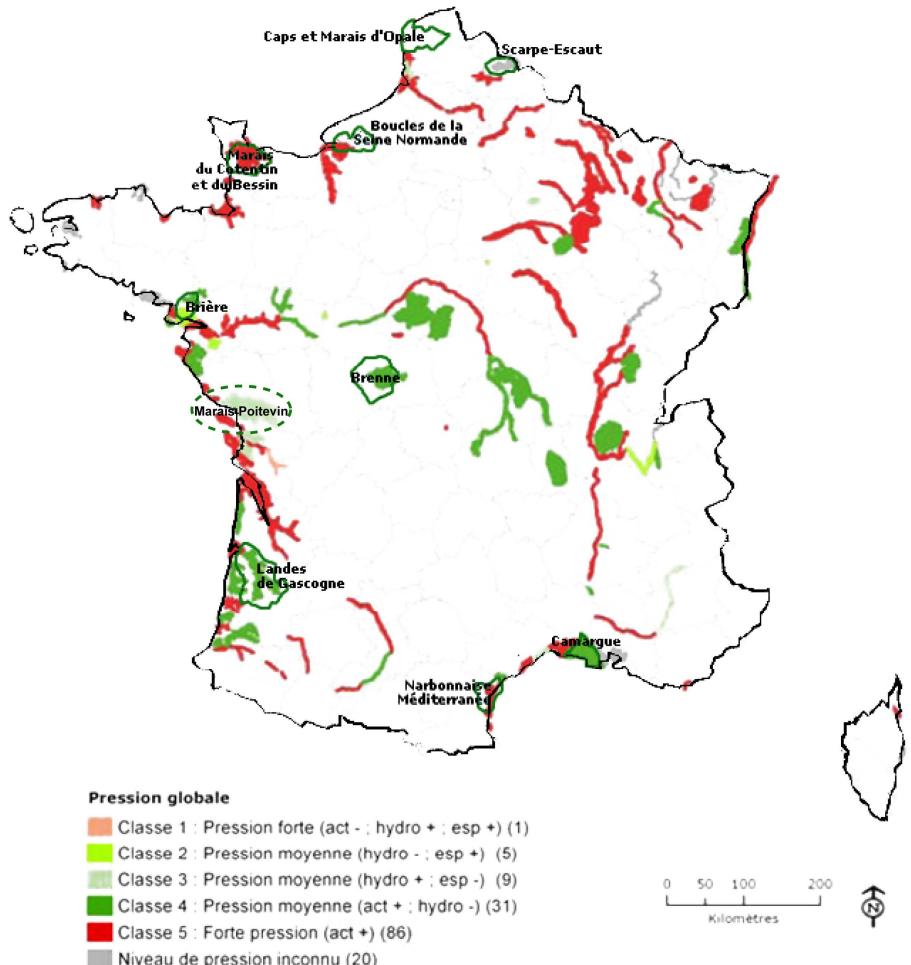
M.C. XIMENES, C. FOUQUE, G. BARNAUD, *Etat 2000 et évolution 1990-2000 des zones humides d'importance majeure*, Document technique IFEN-ONCFS-MNHN-FNC, Orléans, Ifen, 2007 p. 117.

Fédération des Parcs naturels régionaux, *Carte des Parcs*, 2009.

Réalisation :

L. GUERIN, étudiante EPU-DA, 2010.

Détail de la légende page suivante



	PRESSIONS LIEES AUX ACTIVITES HUMAINES	NOMBRE DE PERTURBATIONS HYDROLOGIQUES	NOMBRE D'ESPECES INVASIVES	
NIVEAUX DE PRESSION LIES AUX ACTIVITES HUMAINES LES PLUS FAIBLES				
Classe 1	<i>Forte pression</i>	Faibles	Elevé	Elevé
Classe 2	<i>Pression globale moyenne</i>	Moyennes	Faible	Elevé
NIVEAUX DE PRESSION LIES AUX ACTIVITES HUMAINES LES PLUS ELEVES				
Classe 3	<i>Pression globale moyenne</i>	Moyennes	Elevé	Faible
Classe 4	<i>Pression globale moyenne</i>	Elevées	Faible	Elevé
Classe 5	<i>Forte pression globale</i>	Elevées	Moyen	Moyen

Calcul de l'indice de pression des activités humaines

Ce calcul est basé sur les réponses de questionnaires rassemblant les avis d'experts sur l'évolution des zones humides de l'ONZH au cours de la décennie 1990-2000 et sur leur état en 2000. A partir d'une méthode de hiérarchie multicritère basée sur une arborescence de calcul de l'indice de pression des activités humaines⁶⁴, une pondération a été affectée aux paramètres d'étendue et d'intensité pour chacune des activités relevées. La répartition des zones humides en 5 classes tient compte de cet indice de pression, du nombre de dysfonctionnements hydrologiques (perturbations du milieu physique, modifications de la gestion des eaux, altérations de la qualité des eaux et pollutions) et du nombre d'espèces invasives (les deux dernières variables étant respectivement pondérées par l'étendue du problème et l'étendue de l'invasion en 2000).

⁶⁴ Cf. Annexe 5 : Arborescence de calcul de l'indice de pression des activités humaines.

Les cartes 4 et 5 permettent de caractériser la situation des zones humides des PNR préalablement identifiés par le tableau suivant.

Tableau 3 : Evolution globale 1990-2000 et pression globale pour les zones humides des PNR

Sources :

M.C. XIMENES, C. FOUQUE, G. BARNAUD, *Etat 2000 et évolution 1990-2000 des zones humides d'importance majeure*, Document technique IFEN-ONCFS-MNHN-FNC, Orléans, Ifen, 2007, pp. 117 et 123.

Fédération des Parcs naturels régionaux, *Carte des Parcs*, 2009.

Réalisation :
L. GUERIN, étudiante EPU-DA, 2010.

Les PNR majeurs caractérisés par une présence importante de zones humides	Evolution globale 1990-2000	Pression globale en 2000
Boucles de la Seine Normande	Dégradation partielle	Forte : pressions élevées liées à des activités humaines (un nombre moyen de perturbations hydrologiques et d'espèces invasives)
Brenne	Dégradation partielle	Moyenne : pressions élevées liées à des activités humaines (un nombre faible de perturbations hydrologiques et élevé d'espèces invasives)
Brière	Dégradation partielle	Moyenne : pressions élevées liées à des activités humaines (un nombre faible de perturbations hydrologiques et élevé d'espèces invasives)
Landes de Gascogne	Dégradation partielle	Moyenne : pressions élevées liées à des activités humaines (un nombre faible de perturbations hydrologiques et élevé d'espèces invasives)
Marais poitevin (Parc interrégional)	Dégradation partielle	Moyenne : pressions moyennes liées aux activités humaines, beaucoup de perturbations hydrologiques et peu d'espèces invasives
Narbonnaise en Méditerranée	Dégradation stable à partielle	Forte : pressions élevées liées à des activités humaines (un nombre moyen de perturbations hydrologiques et d'espèces invasives)
Camargue	Dégradation stable à partielle	Moyenne : pressions élevées liées à des activités humaines (un nombre faible de perturbations hydrologiques et élevé d'espèces invasives)
Marais du Cotentin et du Bessin	Amélioration de l'état des zones humides	Forte : pressions élevées liées à des activités humaines (un nombre moyen de perturbations hydrologiques et d'espèces invasives)
Scarpe-Escaut	Amélioration de l'état des zones humides	Pas d'information
Caps et Marais d'Opale	Pas d'information	Pas d'information

Le tableau ci-dessus montre donc pour les PNR majeurs caractérisés par une présence importante de zones humides :

- que les zones caractérisées par une forte dégradation entre 1990 et 2000 ne font pas partie de leur périmètre ;
- que la pression globale en 2000 n'est pas liée à l'évolution globale entre 1990 et 2000, comme l'illustre le PNR des Marais du Cotentin et du Bessin ; il est donc probable que les pressions causées par les activités humaines parviennent à être gérées dans certains contextes ;
- que lorsque la pression globale en 2000 est forte, elle est avant tout liée aux activités humaines, et dans une moindre mesure, aux perturbations hydrologiques et aux espèces invasives ;

- que, de la même façon, lorsque la pression globale en 2000 est moyenne, elle est également avant tout liée aux activités humaines, et dans une moindre mesure aux perturbations hydrologiques et aux espèces invasives ; seul le Marais poitevin présente des pressions plus importantes liées aux activités hydrologiques.

Ainsi les PNR en zone humide sont-ils caractérisés par la nécessité de prise en compte d'un important jeu d'acteurs dans leur objectif de préservation des zones humides. Ce dernier se traduit par des contraintes descendantes relatives à des objectifs environnementaux et des contraintes ascendantes correspondant à des problématiques de gestion et de mise en valeur de ces espaces spécifiques. A cela s'ajoute une forte intensité des pressions s'exerçant sur les zones humides, situation qui complexifie le jeu d'acteurs et soulignée par l'enquête menée par l'Ifen, malgré les limites posées par ces données obtenues par enquête.

Au vu de la complexité du système zones humides et des transformations qui s'y opèrent, une **QUESTION GENERALE** s'impose :

**LES ENJEUX DES ZONES HUMIDES DEPASSENT-ILS
LES MOYENS DES PARCS NATURELS REGIONAUX ?**

Les enjeux des zones humides ayant été identifiés, nous poursuivons notre étude en nous attachant à l'analyse des moyens des PNR. Celle-ci se consacre à la charte de Parc, document essentiel duquel résulte l'ensemble des actions des PNR.

**PARTIE 2 : LES ZONES
HUMIDES DANS LE PROJET DE
TERRITOIRE : LEUR PRISE EN
COMPTE DANS LA CHARTE DE
PARC**

Préalablement à l'analyse de la charte des Parcs qui contient les lignes directrices et les mesures de leur plan d'action, nous nous attacherons tout d'abord à la justification du choix de ce document puis à la définition d'un outil pour orienter son questionnement.

1. Le choix de l'étude du document fondateur de l'action des Parcs

Après la présentation de la charte comme élément fondamental dans la définition d'un PNR, il semble nécessaire d'approfondir l'étude de ce document particulier afin de déterminer si ce moyen majeur des PNR permet de répondre aux enjeux des zones humides. Le choix de l'analyse de ce document se justifie par son importance, puisqu'il « détermine pour le territoire du Parc naturel régional les orientations de protection, de mise en valeur et de développement et les mesures permettant de les mettre en œuvre »⁶⁵ et précise les moyens prévus pour les réaliser. Etablie à partir d'un diagnostic du territoire orienté selon les enjeux en présence, la charte comprend⁶⁶ :

- « un rapport déterminant les orientations de protection, de mise en valeur et de développement envisagées pour la durée du classement »,
- « un plan du périmètre d'étude sur lequel sont délimitées, en fonction du patrimoine, les différentes zones où s'appliquent les orientations et les mesures définies dans le rapport »,
- des annexes où figurent les communes du périmètre d'étude, les signataires de la charte, les statuts du syndicat mixte de gestion du parc et l'emblème du parc.

Si ce document représente un « outil de gouvernement local »⁶⁷, occasion de définir un projet d'avenir pour le territoire du Parc par la participation de ces acteurs fondée sur un intérêt commun, il possède néanmoins plusieurs faiblesses potentiellement néfastes à la favorisation de la préservation des zones humides.

11. Un document qui semble limité...

Avant toute lecture attentive de charte de PNR, ce document apparaît comme limité en raison d'une part de sa faible valeur juridique et d'autre part de sa nature contractuelle, faisant de lui la concrétisation d'un consensus entre différents acteurs d'un territoire.

a) ... par sa valeur juridique

De manière générale, les chartes font partie, selon Valérie Bléhaut-Dubois, « d'une catégorie juridique bien particulière, celle des instruments juridiques de bonne conscience, volontairement flous, à la frontière entre la morale et le droit qui, bénéficiant d'une grande légitimité, s'avèrent être l'instrument idéal du droit de

⁶⁵ Art. L333-1 du Code de l'environnement.

⁶⁶ Art. R333-3 du Code de l'environnement.

⁶⁷ Yves GORGEU, Patrick MOQUAY, François FOULLE, *La charte comme outil de gouvernement local : Actes des journées nationales des PNR dans la Brenne en mai 1998*, Editions du développement territorial, 1998.

demain »⁶⁸. On restera cependant sceptique quant à l' « idéalité » de la charte des PNR. En effet, qualifiée d' « objet complexe et incertain sur le plan juridique »⁶⁹, elle n'entraîne « aucune servitude ni réglementation directes à l'égard des citoyens »⁷⁰. Comme il l'a été présenté dans la définition des PNR, la seule obligation est celle de compatibilité pour les documents qui pourraient compromettre ses orientations. De plus, la charte ne constitue pas un document d'urbanisme dans la mesure où elle ne se limite pas à des considérations d'occupation du sol mais se caractérise par des orientations sur une période de douze ans.

Dès lors, la faiblesse de la charte transparaît déjà dans les limites de sa portée juridique, le Conseil d'Etat précisant qu'elle forme « un acte destiné à orienter l'action des pouvoirs publics [...] et de formation du public »⁷¹. On peut également se demander dans quelle mesure se traduit l'impératif de compatibilité si la charte a « une approche suffisamment générale, pour que chacun y trouve la mesure de ses propres attentes et paradigmes »⁷². Considérant déjà la faible protection réglementaire des zones humides, la charte des PNR semble ainsi limitée pour favoriser une protection supplémentaire.

Le débat sur la nature juridique de la charte des Parcs existe, son existence juridique relevant-elle d'un acte unilatéral ou d'un contrat ? Elle dépend bien d'un acte unilatéral, étant adoptée par décret, mais possède également une dimension contractuelle de par son processus d'élaboration et d'adoption⁷³.

b) ... par sa nature contractuelle

La charte des PNR possède trois types de fonctions⁷⁴ :

- **de nature opérationnelle**, de par les mesures qu'elle contient ;
- **d'animation**, en tant que moyen de mobilisation des acteurs du territoire ;
- **de discussion**, au travers des enjeux qu'elle soulève lors de son élaboration qui amène des acteurs à rechercher des solutions à des problèmes communs.

Toutefois, si la démarche contractuelle constituait une originalité à l'époque de la création des PNR, elle paraît néanmoins montrer ses faiblesses. Rappelons qu'un PNR est issu d'un mouvement commun et volontaire local dont la charte rassemble les objectifs et mesures retenus par ses signataires, c'est-à-dire admis et acceptés. Pour de nombreuses problématiques, et particulièrement celle concernant les zones humides, la charte est limitée par :

- **le grand nombre d'acteurs**, dû à la variété des thématiques liées aux zones humides, à mettre d'accord ;

⁶⁸ Valérie BLEHAUT-DUBOIS, « A « l'école des chartes » », AJDA, 2004, p. 2431.

⁶⁹ Gérard MOULINAS (alors Directeur de la FNPNR), *Revue Juridique de l'Environnement : les Parcs naturels régionaux et le droit*, n° spécial, 2006, p. 8.

⁷⁰ Raphaël ROMI, « Cohérence, compatibilité, opposabilité : teneur et portée de l'obligation créée par la charte des Parcs naturels ». *Revue Juridique de l'Environnement : les Parcs naturels régionaux et le droit*, n° spécial, 2006, p. 55.

⁷¹ Conseil d'Etat, *Statut et portée des « projets de territoire » : l'exemple de la charte de parc naturel régional – Arrêt rendu par Conseil d'Etat*, AJDA, n° 198124, Centre régional de la propriété foncière de Lorraine-Alsace, 27 février 2004, p. 1256.

⁷² Anne PAILLET, op. cit. p. 273.

⁷³ Valérie BLEHAUT-DUBOIS, op. cit.

⁷⁴ Patrick MOQUAY, in Yves GORGEU, Patrick MOQUAY, François FOULLE, *La charte comme outil de gouvernement local : Actes des journées nationales des PNR dans la Brenne en mai 1998*, Editions du développement territorial, 1998, p. 48.

- le **tracé du périmètre du Parc**. En effet, la charte fait l'objet d'une délibération au sein de chaque collectivité et si une commune n'adhère pas à la charte, elle ne peut faire partie du périmètre du PNR. Cette dimension spatiale est fondamentale dans la gestion des zones humides dont la préservation fragmentaire risquerait de nuire à son état global, pour les raisons de complexité de ses fonctionnalités biochimiques qui ont été précédemment exposées. Cette problématique touche ainsi les Parcs « à trous » qui peuvent rendre incohérentes les actions menées sur un espace.
- son **renouvellement**. C'est « pour se faire accepter et pour convaincre »⁷⁵ que les PNR doivent mettre en œuvre les mesures contenues dans la charte. De fait, tous les douze ans, cette dernière « déstabilise les organismes de gestion qui [...] ne devront leur survie qu'à l'accord unanime des collectivités concernées »⁷⁶.

Cherchant à identifier si les enjeux des zones humides sont supérieurs aux moyens des PNR, nous poursuivons l'étude par la **QUESTION SPECIFIQUE** suivante :

COMMENT LA CHARTE TRADUIT-ELLE LA RELATION PARCS NATURELS REGIONAUX – ZONES HUMIDES ?

Au vu des limites de la charte, à la fois juridiques et liées à sa dimension contractuelle, nous formulons l'**HYPOTHESE** qui suit :

LA CHARTE, OUTIL DE TRANSCRIPTION DU PROJET DE TERRITOIRE, EST UN MOYEN INSUFFISANT POUR PERMETTRE LA PRESERVATION DES ZONES HUMIDES ET QUI ILLUSTRE LA FRAGILITE DE L'ACTION DES PARCS NATURELS REGIONAUX

Pour mener à bien cette analyse, la sélection de chartes de PNR en zone humide est à réaliser.

⁷⁵ Anne PAILLET, op. cit., p. 264.

⁷⁶ Yves JEGOUZO, « La création et la gestion des Parcs naturels régionaux : valeur et limite du processus contractuel dans le domaine de l'aménagement et de la protection de l'environnement ». *Revue Juridique de l'Environnement : les Parcs naturels régionaux et le droit*, n° 4, 1997, p. 486.

12. La sélection des chartes à analyser

Cette sélection des chartes à analyser est fondée sur la liste des PNR en zone humide établie précédemment (Tableau 2 p. 33). Par manque de temps, nous ne choisissons que quatre PNR pour l'étude des chartes. Ce nombre est considéré comme relativement représentatif dans la mesure où la liste établie en comporte dix. Toutefois, il est important d'insister sur la spécificité de chaque contexte d'où l'impossibilité de généraliser l'analyse à l'ensemble des PNR dont le périmètre contient des zones humides.

Outre les critères qui ont permis de constituer un relevé des PNR en zone humide, la sélection des chartes à étudier se fonde sur d'autres paramètres :

- **L'histoire des PNR dans leur relation avec les zones humides ;**

Deux Parcs sont incontournables dans l'examen des relations entre PNR et zones humides. Il s'agit du PNR de Camargue dont la zone humide est la première de France de par sa superficie qui a rencontré des problèmes dans le renouvellement de son classement, ainsi que du PNR du Marais poitevin, cas unique dans l'histoire des PNR et déclassé en 1996.

- **La documentation disponible ;**

Les informations contenues dans le bilan évaluatif détaillé de l'action du PNR de la Brenne pouvant venir enrichir l'analyse, ce Parc est par conséquent sélectionné.

- **La variété des types de zones humides ;**

La difficulté de caractérisation des zones humides montre leur importante diversité. Ainsi, nous avons préféré choisir des chartes de PNR possédant des zones humides de caractéristiques différentes, dans la mesure où nous nous intéressons à l'étude de la relation entre PNR et zones humides. Ces dernières sont en effet considérées en tant qu'objets dans l'aménagement du territoire et non comme écosystèmes aux spécificités liées au degré de salinité de l'eau ou à des caractéristiques pédologiques.

En sélectionnant le PNR de Brenne s'ajoute la volonté de ne pas étudier uniquement des PNR de littoral, afin d'identifier éventuellement des particularités pour chacune des catégories que sont les zones humides intérieures et les zones humides littorales ou de delta.

- **La variété de l'état des zones humides.**

De la même façon, nous choisissons des PNR où l'état global des zones humides diffère, en nous basant sur le tableau construit précédemment (Tableau 3 p. 36). Ainsi la sélection du PNR des Marais du Cotentin et du Bessin paraît-elle intéressante, dans la mesure où ce Parc a vu l'amélioration de l'état de ses zones humides entre 1990 et 2000, ces dernières étant cependant soumises à une forte pression essentiellement liée à des activités humaines.

Les quatre chartes étudiées sont celles des PNR du tableau suivant.

Tableau 4 : Les Parcs en zone humide dont les chartes sont analysées

Sources :

Chartes de Parc des PNR de Camargue, des Marais du Cotentin et du Bessin, de Brenne et projet de charte du Parc interrégional du Marais poitevin

Réalisation :

L. GUERIN, étudiante EPU-DA, 2010.

	PNR de Camargue	PNR du Marais poitevin (projet)	PNR des Marais du Cotentin et du Bessin	PNR de Brenne
Date de la charte étudiée	2010 (projet de charte)	2006 (projet de charte) ¹	2008	2009 (projet de charte)
Surface de zones humides	site Ramsar : 85 000 ha	100 000 ha	30 000 ha	site Ramsar : 140 000 ha
Surface du PNR	86 300 ha	202 069 ha	148 000 ha	183 000 ha
Nombre de communes	2	95	144	47

¹ Celle-ci n'ayant pas été adoptée (communiqué de presse du 20 février 2008 du Ministère de l'environnement), on considérera néanmoins que les orientations et mesures présentées font partie du plan d'action du Parc interrégional.

L'étude de ces chartes nécessite la définition d'un cadre d'analyse fixant les éléments à rechercher dans leur lecture.

2. Construction de l'outil d'analyse

21. Les éléments à identifier

Dans l'étude de la relation entre PNR et zone humides, nous cherchons particulièrement à identifier au travers de l'analyse de ces chartes :

- comment sont présentées les zones humides, qui sont pour les Parcs sélectionnés une caractéristique dominante du patrimoine naturel local ;
- si les fonctionnalités écologiques et les services rendus par les zones sont mentionnés, afin d'appuyer l'argumentation visant à encourager la préservation de ces espaces ;

Dans la mesure où la charte est signée et doit être adoptée par ses signataires, il semble nécessaire et important de mettre en évidence le caractère fondamental des zones humides de par les fonctions et services qu'elles assurent. En effet, « la diffusion de la connaissance et la valorisation par la communication sont les axes clés de la sensibilisation et donc de la prise en compte de ces milieux »⁷⁷. Le PNRZH souscrit également à cet argument de présentation du rôle des zones humides⁷⁸.

- quelle est la situation des zones humides et comment sont caractérisés les enjeux portant sur ces espaces ;

La caractérisation des enjeux concernant les zones humides permet d'établir la variété des domaines dans lesquels les Parcs devront intervenir pour favoriser la préservation de ces milieux. De plus, elle peut également mettre en évidence une ou plusieurs activités spécifiques impliquées dans une forte relation avec la gestion de ces espaces. Nous rechercherons enfin si les acteurs de la préservation/dégradation des zones humides sont identifiés.

- la précision, le contenu des orientations et mesures concernant les zones humides ;

En relation avec des enjeux identifiés en zone humide, les orientations et mesures de la charte s'inscrivent dans l'objectif majeur des PNR de préservation de l'environnement. L'étude du contenu du plan d'action vise alors à observer si la résolution de problèmes entraînés par certains de ces enjeux semble dépasser les moyens disponibles des Parcs.

⁷⁷ Marc BARRAL, Coordinateur du Pôle relais lagunes – Tour du Valat, in Olivier CIZEL, Pôle-relais Lagunes Méditerranéennes, Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable, Agence de l'Eau Rhône Méditerranée Corse, Conseil Général de la Loire, *Protection et gestion des zones humides : révision du SDAGE RM&C*, 1^{er} septembre 2006, p. 4.

⁷⁸ « La préservation des zones humides suppose une adhésion sociale forte et le problème est donc de convaincre citoyens, élus, décideurs, aménageurs. [...] Il semble, par contre, que la mise en évidence et la diffusion la plus large possible des fonctions naturelles et socialement utiles des zones humides puissent constituer un argumentaire social d'une bonne efficacité. En effet, le dévoilement des fonctions écologiques peut constituer un excellent argumentaire pour la conservation parce que **les idéologies contemporaines, empreintes de matérialisme, semblent parfois plus ouvertes aux arguments utilitaristes qu'à l'éthique environnementale.** »

Bernard PICON, « Plaidoyer pour une approche fonctionnelle des zones humides », in Programme National de Recherche sur les Zones Humides, « Des fonctionnalités des zones humides à la légitimité de la conservation », *Les actes du colloque de Toulouse*, décembre 2003.

- l'engagement et les contraintes des signataires de la charte ainsi que la concertation menée ;

La charte des PNR n'est pas présentée comme un simple projet d'avenir mais recherche l'application du programme d'actions. Ainsi, il paraît intéressant d'étudier le contenu et la précision des contraintes auxquelles sont soumis les signataires dans cette mise en œuvre.

- les montants financiers attribués aux actions concernant la préservation des zones humides et leur importance au sein du budget global ;

L'importance de la part allouée aux actions concernant les zones humides permet de peser la place accordée à la préservation et la gestion de ces espaces dans l'ensemble des projets développés dans la charte.

Ainsi, dans la lecture des chartes sélectionnées sous ces différents angles, nous chercherons à mettre en lumière la teneur des relations exprimées par le moyen majeur des PNR au sujet des zones humides. Pour faciliter cette lecture, nous avons adopté une grille comme outil d'analyse.

22. Le choix d'une grille comme outil d'analyse

Pour une simplification de lecture comparée des chartes sélectionnées, les éléments répondant aux critères d'analyse définis précédemment sont répertoriés dans la grille qui suit. Les six indicateurs développés sont appliqués à chacune de ces chartes.

Tableau 5 : Grille d'analyse des chartes de PNR

Réalisation :
L. GUERIN, étudiante EPU-DA, 2010.

Indicateur	Eléments recherchés
Importance dans l'identité du territoire	<i>Comment sont présentées les zones humides ?</i>
Fonctions remplies et services rendus	<i>L'importance des fonctionnalités écologiques des zones et des services qu'elles assurent est-elle mise en évidence ?</i>
Situation, enjeux	<i>A quels enjeux les Parcs sont-ils confrontés pour la préservation des zones humides ?</i>
Orientations et mesures	<i>Quelle est la précision des orientations et mesures concernant les zones humides ?</i>
Jeu d'acteurs et action concertée	<i>Quelle est l'importance de l'engagement des signataires de la charte, de leurs contraintes dans son application ? Comment est présentée l'action concertée ?</i>
Aspects financiers	<i>Quelle est l'importance attribuée à la préservation des zones humides par rapport à d'autres thématiques ?</i>

Limites et précautions de lecture des résultats

Plusieurs paramètres sont dès à présent à prendre en compte dans l'analyse, après une première lecture non détaillée et un aperçu d'ensemble :

- la disparité des contenus ;

La mise en forme des quatre chartes étudiées n'est pas la même. En effet, on qualifiera certaines chartes de « grand public », en raison de la formulation de leur contenu et de l'effort porté sur le volet communication. D'autres se rapprochent plus de rapports à caractère administratif. De plus, la longueur des chartes varie (d'une centaine de pages à environ 250 pour la charte du PNR de Camargue).

- des dates d'adoption de charte différentes ;
- la variété des contextes ;

Bien que tous situés en zone humide, les quatre PNR sélectionnés sont ancrés dans leur contexte propre qui complexifie l'analyse des chartes. Le nombre de communes comprises dans le périmètre du Parc conditionne également les difficultés de concertation (Tableau 4 p. 43).

- la recherche de points communs ou de spécificités et non pas d'une généralisation.

En raison d'une part de la diversité des contextes et d'autre part du faible nombre de chartes étudiées par rapport à celui des PNR en zone humide, il n'est pas possible de généraliser les résultats de l'analyse. Nous chercherons uniquement à mettre en évidence des invariants majeurs et des problématiques communes.

3. Les zones humides dans quatre chartes de Parc

31. La présentation des zones humides

Indicateur	Importance dans l'identité du territoire	<i>Comment sont présentées les zones humides ?</i>
------------	--	--

Les zones humides font toujours partie de la présentation du territoire. Une grande importance est attribuée aux statuts (Ramsar, Natura 2000) et à la réputation des zones humides. En effet, les chartes étudiées concernées par le label Ramsar, qui illustre la reconnaissance internationale de ces espaces, le mettent toutes en évidence. Dans le cas où les zones humides ne sont pas reconnues au titre de Ramsar, une démarche d'inscription est proposée dans la charte et considérée comme « garantie supplémentaire pour la mise en œuvre pérenne d'un projet de développement durable du territoire »⁷⁹. A cet affichage de la collection des statuts portés par les zones humides s'ajoute celui de leur classement (« deuxième zone humide française après la Camargue »⁸⁰).

Il est de plus intéressant de noter les différences de qualification des zones humides. Pour la Camargue, l'expression « zone humide » désigne uniquement le site au patrimoine naturel exceptionnel et internationalement reconnu. La zone humide représente alors un élément majeur du patrimoine naturel et elle est moins perçue comme un système au fonctionnement biologique et hydraulique ; dans le reste de la charte, elle n'est pas nommée comme telle mais apparaît plutôt sous le terme de « delta » et est alors présentée comme système hydraulique.

32. La mention des fonctions remplies et des services rendus par les zones humides

Indicateur	Fonctions remplies et services rendus	<i>L'importance des fonctionnalités écologiques des zones et des services qu'elles assurent est-elle mise en évidence ?</i>
------------	---------------------------------------	---

Globalement, l'accent est plutôt porté sur la reconnaissance internationale des zones humides et sur leur participation à la qualité paysagère que sur les fonctions qu'elles remplissent et les services qu'elles assurent. Si le rôle joué par les zones humides dans les équilibres écologiques est mentionné, notamment relatif à la ressource en eau potable⁸¹ et à l'avifaune migratrice, son évocation reste disparate tout au long des chartes, ce qui affaiblit le message de préservation de ces milieux. La nécessité d'absence de discontinuités écologiques est soulignée au travers du lien majeur constitué par le réseau hydraulique.

Concernant les services rendus par les zones humides, il est plutôt mis en évidence le rôle joué par les activités pour maintenir les zones humides mais beaucoup moins le phénomène inverse qui fait des zones humides une ressource conduisant à l'existence même de ces activités. La charte du PNR des Marais du Cotentin et du Bessin illustre notamment cette observation en exprimant que « c'est aussi au travers de

⁷⁹ *Projet de charte du Parc naturel régional du Marais poitevin*, 2006, p. 41.

⁸⁰ *Ibid.*, p.9.

⁸¹ *Charte du Parc naturel régional des Marais du Cotentin et du Bessin*, 2008, p. 44.

la diversité des usages liés au marais et d'une gestion de l'eau adaptée que l'on pourra préserver ou restaurer la valeur biologique de ces espaces remarquables »⁸². Cette charte montre également l'importance de préserver les zones humides en raison de leur valeur économique, les marais communaux représentant « une recette financière non négligeable »⁸³. Enfin, le tourisme apparaît comme un autre service rendu par les zones humides, puisqu'il tire parti « de la présence de milieux naturels exceptionnels »⁸⁴.

33. La situation des zones humides présentes dans les Parcs naturels régionaux et les enjeux soulevés

Indicateur	Situation, enjeux	<i>A quels enjeux les Parcs sont-ils confrontés pour la préservation des zones humides ?</i>
------------	-------------------	--

Plusieurs catégories d'enjeux en zone humide sont dégagées dans les quatre chartes. Tout d'abord, les pratiques agricoles représentent un invariant majeur, le maintien de l'agriculture extensive étant considéré comme une condition de la pérennité des milieux humides et les agriculteurs comme « principaux acteurs de la gestion des parcelles de marais »⁸⁵.

Cependant, la place du PNR dans la gestion de ces zones humides à usage agricole est complexe pour deux raisons. D'une part, la maîtrise et la connaissance du fonctionnement hydraulique semble difficile, dans la mesure où on constate « l'éclatement des connaissances sur le fonctionnement hydraulique »⁸⁶ et où il existe « des incertitudes sur le volume des apports d'eau agricoles futurs »⁸⁷. Celles-ci sont notamment liées à l'évolution de la riziculture en Camargue et de la politique agricole nationale et européenne, sur laquelle toutes les chartes reviennent dans le détail de leurs mesures.

En outre, l'abandon d'activités dites traditionnelles voire l'intensification de certaines pratiques a pour origine des problèmes de rentabilité, étant donné notamment que « l'élevage extensif peine [...] à se maintenir sur des terres de plus en plus chères, du fait [...] du soutien économique insuffisant dont il bénéficie »⁸⁸. A cet abandon qui entraîne une banalisation des milieux, associée à de nombreux problèmes écologiques, s'ajoutent également des enjeux liés aux conflits d'usage entre agriculture extensive, activités de loisirs et cynégétiques en particulier. Le fait que la « définition de « niveaux d'eau acceptables » diffère selon les interlocuteurs »⁸⁹ est en partie à l'origine de ces conflits d'usage. De plus, « parce que l'activité d'élevage extensif est peu rémunératrice, elle peut parfois se trouver en concurrence avec d'autres activités, comme la céréaliculture, ou dans certains cas la location de chasses »⁹⁰.

Les chartes prennent également en compte l'histoire des zones humides, qui constitue une contrainte à intégrer dans la gestion des enjeux présents sur ces espaces.

⁸² *Charte du Parc naturel régional des Marais du Cotentin et du Bessin*, 2008, p. 23.

⁸³ Ibid., p. 38.

⁸⁴ *Charte du Parc naturel régional de Camargue*, 2009, p. 77.

⁸⁵ *Charte du Parc naturel régional des Marais du Cotentin et du Bessin*, 2008, p. 38.

⁸⁶ *Projet de charte du Parc naturel régional du Marais poitevin*, 2006, p. 26.

⁸⁷ *Charte du Parc naturel régional de Camargue*, 2009, p. 35.

⁸⁸ *Charte du Parc naturel régional de la Brenne*, 2009, p. 17.

⁸⁹ *Charte du Parc naturel régional des Marais du Cotentin et du Bessin*, 2008, p. 45.

⁹⁰ *Charte du Parc naturel régional de Camargue*, 2009, p. 106.

En effet, il est fait le constat de processus sur lesquels « on ne peut plus revenir »⁹¹ et qui ne peuvent « être remis en cause »⁹² ainsi que de « procédés hydro-agricoles [...] irréversibles »⁹³.

Enfin, le dernier enjeu important observé est celui des limites de l'application de la charte. Le PNR de Brenne reconnaît que « par manque de moyens humains et financiers, d'importantes lacunes subsistent dans la mise en œuvre de la charte constitutive »⁹⁴. La charte du PNR de Camargue insiste également sur des contraintes temporelles, jugeant qu' « il est difficile de maîtriser ces évolutions, qui relèvent pour l'essentiel d'activités concurrentielles du secteur privé »⁹⁵ et posant de fait la question de la pertinence de la réécriture d'un projet de territoire avec une périodicité de douze ans. Les limites pratiques de la charte sont donc exprimées à l'intérieur même de ce document.

34. Les orientations et mesures concernant les zones humides

Indicateur	Orientations et mesures	<i>Quelle est la précision des orientations et mesures concernant les zones humides ?</i>
------------	-------------------------	---

Les orientations et mesures constituent le cœur de la charte de Parc où doit être défini le projet de territoire. Outre des orientations (ou ambitions/vocations/axes qui se déclinent en objectifs stratégiques puis en objectifs opérationnels) relativement comparables telles que la préservation de la biodiversité, la recherche d'une économie durable fondée sur le développement local ou de l'attractivité du territoire, il est également possible d'identifier des invariants dans ces différentes chartes relatives à la prise en compte des zones humides (Tableau 7 p. 51). A la lecture de la charte, moyen dont nous avons déjà pu constater certaines faiblesses des PNR, d'autres moyens des Parcs peuvent être dégagés.

Tout d'abord, nous avons déjà remarqué grâce au deuxième indicateur que les chartes n'insistaient pas suffisamment sur les fonctions remplies et les services rendus par les zones humides. Concernant leur rôle joué dans l'équilibre des écosystèmes, on peut toutefois noter un objectif d'atteinte des « fonctionnalités »⁹⁶ des zones humides, voire de la « multifonctionnalité »⁹⁷, qui illustre une certaine volonté de montrer l'importance de ces milieux, bien qu'elle ne soit pas détaillée. Des actions de restauration sont d'ailleurs associées à cet objectif. De plus, certaines chartes prévoient des actions de sensibilisation et de partage des connaissances spécifiquement consacrées à ces espaces, pour « renforcer la conscience locale d'une zone humide »⁹⁸. Cependant, les limites de tels projets sont présentes dans leur contenu-même. En effet, dans leur but de « dépasser les raisonnements conditionnés par des intérêts catégoriels »⁹⁹ se dessine déjà la complexité de la mise en réseau du jeu d'acteurs.

⁹¹ *Charte du Parc naturel régional de Camargue*, 2009, p. 35.

⁹² Ibid., p. 35.

⁹³ *Projet de charte du Parc naturel régional du Marais poitevin*, 2006, p. 48.

⁹⁴ *Charte du Parc naturel régional de la Brenne*, 2009, p. 14.

⁹⁵ *Charte du Parc naturel régional de Camargue*, 2009, p.77.

⁹⁶ *Projet de charte du Parc naturel régional du Marais poitevin et Charte du Parc naturel régional de Camargue*.

⁹⁷ *Projet de charte du Parc naturel régional du Marais poitevin*, 2006, p. 43.

⁹⁸ *Charte du Parc naturel régional de Camargue*, 2009, p. 209.

⁹⁹ Ibid., p. 210.

De plus, la relation entre PNR et zones humides s'observe également au travers d'une problématique centrale qu'est celle de la gestion hydraulique. Un accent fort est porté sur cette question majeure dont la résolution paraît difficile au vu de la longue liste d'acteurs. Pour le PNR de Camargue, déjà préoccupé par la complexité de son territoire liée à sa nature deltaïque, ceci fait l'objet d'une action spécifique qui prévoit la réalisation d'un annuaire des acteurs de l'eau¹⁰⁰. Pour ce domaine en particulier, les chartes soulignent la nécessité d'un travail à une échelle dépassant celle du Parc et d'adopter des « approches transversales globales à l'échelle des bassins versants »¹⁰¹.

Au-delà de ces invariants observables dans les chartes sélectionnées, deux éléments majeurs peuvent être identifiés. Il s'agit premièrement de l'incontournable solution de type contractuel pour les actions proposées, « sur la base du volontariat des propriétaires »¹⁰². Si le « recours localisé à des mesures de protection ou de maîtrise foncière »¹⁰³ n'est pas exclu, la grande majorité des mesures s'inscrivent en effet dans des démarches contractuelles, notamment au travers des contrats Natura 2000 et des MAE. Il est intéressant ici de compléter les informations disponibles dans les chartes par leurs bilans évaluatifs. En effet, celui du PNR de Brenne met en évidence « la régression en continu des surfaces contractualisées [...] à effort supérieur »¹⁰⁴. La gestion contractuelle est ainsi jugée peu efficace dans la mesure où les MAE semblent de moins en moins adaptées au contexte local et où les contrats Natura 2000 ne répondent pas toujours à l'attente des propriétaires¹⁰⁵. Ce bilan plutôt négatif des mesures contractuelles semble donc représenter une faiblesse significative dans les moyens d'actions des PNR pour préserver les zones humides.

Deuxièmement, les chartes affichent la volonté d'attribuer un statut spécifique aux zones humides afin d'assurer principalement la rentabilité des activités agricoles présentes sur ces milieux. C'est en particulier dans ce type de mesures que se rejoignent les deux objectifs des PNR de préservation et de développement local. Dans une opposition entre élevage extensif, plutôt favorable au maintien des zones humides et associé aux « pratiques traditionnelles »¹⁰⁶, et grandes cultures ou « logiques productivistes »¹⁰⁷, plutôt néfastes à la conservation de ces espaces, les chartes font ressortir un problème qui pourrait être qualifié de paradoxe. De fait, la double mission confiée aux Parcs est fortement conditionnée par un contexte global. Ainsi les quatre PNR étudiés soulignent-ils cette difficulté dans les mesures suivantes.

Tableau 6 : Des mesures pour assurer la rentabilité des activités agricoles en zone humide

Sources :
Chartes de Parc des PNR de Camargue, des Marais du Cotentin et du Bessin, de Brenne et projet de charte du Parc interrégional du Marais poitevin

PNR de Camargue	« renforcer la viabilité économique des exploitations d'élevage extensif »
Parc interrégional du Marais poitevin	« mettre en œuvre une indemnité spéciale marais »
PNR des Marais du Cotentin et du Bessin	rechercher un « soutien pérenne à l'exploitation agricole des marais sous la forme d'une indemnité spécifique [qui] reste un enjeu prioritaire »
PNR de Brenne	« obtenir un statut spécifique prenant en compte les handicaps de la zone humide classée Ramsar »

¹⁰⁰ *Charte du Parc naturel régional de Camargue*, 2009, p. 37.

¹⁰¹ *Charte du Parc naturel régional des Marais du Cotentin et du Bessin*, 2008, p. 46.

¹⁰² *Charte du Parc naturel régional de la Brenne*, 2009, p. 42.

¹⁰³ *Charte du Parc naturel régional des Marais du Cotentin et du Bessin*, 2008, p. 34.

¹⁰⁴ PNR de la Brenne, *Bilan évaluatif de l'action du Parc*, janvier 2009, p 16.

¹⁰⁵ Ibid., p. 78.

¹⁰⁶ *Projet de charte du Parc naturel régional du Marais poitevin*, 2006, p. 2.

¹⁰⁷ Ibid.

Parmi les solutions mises en place, on peut citer la valorisation des démarches de qualité à travers la marque « Parc naturel régional » et des productions comme l'appellation d'origine contrôlée viande de taureau de Camargue ou l'indication géographique protégée riz de Camargue.

Au travers de différents invariants observables à la lecture des quatre chartes (Tableau 7), il est donc possible d'identifier certaines limites aux moyens des Parcs dans les orientations et mesures pour préserver et gérer les zones humides présentes dans leur périmètre.

**Tableau 7 :
Invariants relatifs
aux zones humides
dans les orientations
et mesures des
chartes de PNR**

Sources :

Chartes de Parc des PNR de Camargue, des Marais du Cotentin et du Bessin, de Brenne et projet de charte du Parc interrégional du Marais poitevin

Réalisation :

L. GUERIN, étudiante EPU-DA, 2010.

Thématique	PNR	Camargue	Marais poitevin	Marais du Cotentin et du Bessin	Brenne
Emploi du terme « fonctionnalité » des zones humides	●	●			
Mesures contractuelles	●	●	●	●	
Maîtrise foncière			●	●	
Gestion hydraulique	●	●	●		
Qualité de l'eau	●	●	●		
Restauration	●	●			●
Viabilité économique de l'agriculture extensive	●	●	●	●	
Opposition agriculture intensive/extensive	●	●			●
Partage de la connaissance du fonctionnement des zones humides	●	●			

Dans les mesures de la charte figurent également les acteurs signataires et concernés et ainsi que le contenu de leur engagement.

35. Le jeu d'acteurs sollicités et la place de l'action concertée

Indicateur	Jeu d'acteurs et action concertée	<i>Quelle est l'importance de l'engagement des signataires de la charte, de leurs contraintes dans son application ? Comment est présentée l'action concertée ?</i>
------------	-----------------------------------	---

Les différentes échelles sont déclinées dans la prise en compte des acteurs pour la mise en œuvre des mesures de la charte.

L'Etat est le premier cité. Il joue essentiellement un rôle d'information et d'accompagnement dans les actions où il « soutient » et « favorise » leur mise en place. Un accent particulier est porté sur son soutien aux actions contractuelles et incitatives (Mesures Agro-Environnementales, Mesures Aqua-Environnementales, contrats Natura 2000). De plus, il se doit d'impulser les démarches relatives au classement en zone à handicap spécifique. S'il est fréquemment cité dans les différentes mesures des chartes, il semble cependant que l'Etat se positionne à l'arrière plan de l'action menée par les

Parcs. De la même façon que l'Etat, les régions et les départements soutiennent, participent, accompagnent les opérations et peuvent également associer les PNR à la révision des schémas des Espaces Naturels Sensibles.

La description de l'engagement des communes paraît parfois très vague et interprétable ; elles doivent « [gérer] durablement les sites remarquables qui leur appartiennent »¹⁰⁸, ou encore « [faciliter] la mise en œuvre des documents d'objectifs »¹⁰⁹. La contrainte majeure est l'inscription des espaces naturels dans leurs documents d'urbanisme mais les modalités de celle-ci ne sont pas précisées ou détaillées. Dans la charte du PNR de Camargue, les communes sont même sollicitées pour « étudier les propositions de mesures de protection soumises par le Parc comme des projets d'arrêtés de protection de biotope »¹¹⁰. Toutefois, on notera que l'engagement des communes relatif à chaque mesure ne figure pas dans la charte du Marais poitevin. Cette question du choix de formulations incitatives telles que « les communes s'engagent à... » a été abordée lors des rencontres sur les Parcs et le droit en 2006. Cela n'est a priori pas nécessaire puisque les communes marquent leur engagement en signant la charte mais selon Raphaël Romi « cela va sans dire mais cela va mieux en le disant »¹¹¹.

D'autres acteurs sont ensuite mentionnés selon le domaine concerné par chacune des mesures. L'implication des partenaires, qui varie selon les chartes, est très détaillée dans celle du PNR de Camargue où des objectifs sont indiqués même pour les non signataires ainsi que dans celle du PNR de Brenne où une liste de partenaires est associée à chaque mesure. Le nombre d'acteurs impliqués ou concernés semble important dans le cadre d'actions de concertation, avec plus de quarante syndicats de marais dans le Marais poitevin et 43 associations syndicales de propriétaires d'irrigation et d'assainissement réunies au sein du Syndicat mixte de gestion des associations syndicales du Pays d'Arles, partenaire important du Parc.

La question de l'action concertée est liée à une gestion à une échelle supérieure de celle du Parc, en particulier celle du bassin versant. La concertation est quasi-omniprésente dans les mesures de préservation des zones humides, toutefois son efficacité ne peut être observée à travers la charte mais dans son application. La problématique d'adhésion des communes pour définir un périmètre cohérent pour gérer au mieux les milieux humides est également traitée dans la mesure où se présentent des obstacles¹¹².

Outre les moyens de concertation et le nombre et la variété des partenaires associés au Parc, les moyens humains et financiers possèdent une grande importance dans la réalisation du plan d'action de la charte.

¹⁰⁸ *Charte du Parc naturel régional de la Brenne*, 2009, p. 39.

¹⁰⁹ *Charte du Parc naturel régional des Marais du Cotentin et du Bessin*, 2008, p. 35.

¹¹⁰ *Charte du Parc naturel régional de Camargue*, 2009, p. 85.

¹¹¹ *Les Parcs et le droit – Rencontre des Parcs naturels régionaux de France*, Saverne, 6 et 7 sept. 2006.

¹¹² « La Région Languedoc-Roussillon n'envisageait pas d'extension du parc de Camargue sur la partie gardoise, sauf demande explicite des communes. La justification de l'extension du périmètre d'étude de révision de la charte étendu à l'**ensemble biogéographique de la Camargue**, argumentée en septembre 2006 par un courrier du Président du Conseil scientifique et d'éthique du Parc au Président du Conseil régional Languedoc-Roussillon, avec l'appui des associations gardoises Camargue littoral environnement et Zerinthia, est restée sans réponse. »

Charte du Parc naturel régional de Camargue, 2009, p. 16.

36. Le poids des actions consacrées aux zones humides dans le budget des Parcs naturels régionaux

Indicateur	Aspects financiers	<i>Quelle est l'importance attribuée à la préservation des ZH par rapport à d'autres thématiques ?</i>
------------	--------------------	--

Les programmes budgétaires n'étant pas tous disponibles, il nous est seulement possible de présenter un exemple¹¹³. Les mesures concernant les zones humides dans la charte du PNR de Brenne sont évaluées à plus de 6 millions d'euros, financés à 45 % par l'Europe au travers des Mesures Agro-Environnementales Territorialisées (MAET) et représentant 40 % du budget global. Les 70 % des subventions de l'Union européenne allouées au Parc sont consacrés à ces mesures, la quasi-totalité de ces subventions servant à financer les MAET. Sur les six mesures relatives aux zones humides (dont l'objectif « préserver et, au besoin, restaurer la qualité de l'eau et des zones humides »), les moyens en ingénierie sont considérés comme insuffisants et à renforcer par des conventions partenaires.

4. La charte de Parc, une illustration orientée des relations entre PNR et zones humides

Ainsi a-t-il pu être constaté la faiblesse de la charte de par sa valeur juridique et sa nature contractuelle. La recherche de la relation entre PNR et zones humides grâce à une analyse orientée par une grille a de plus permis de mettre en évidence plusieurs éléments.

Bien qu'ancrées dans des contextes différents, les chartes des quatre PNR sont néanmoins semblables dans leur formulation que l'on peut qualifier de générale et interprétable dans certains cas. Selon Anne Paillet, elles ont « une approche suffisamment générale, pour que chacun y trouve la mesure de ses propres attentes et paradigmes »¹¹⁴. La charte semble donc être limitée dans le cadre d'action mais elle peut être appuyée par le Plan de Parc qui traduit spatialement les orientations prioritaires et les stratégies d'intervention.

Si des efforts apparents montrent la prise en compte des nombreux acteurs et usagers des zones humides et laissent une place importante à la concertation, la fragilité des actions déclinées dans les chartes s'esquisse dans le recours quasi-systématique à des mesures contractuelles. La préservation des zones humides est ainsi dépendante pour une bonne partie du dynamisme et de la synergie des acteurs locaux, le PNR représentant à la fois un acteur parmi les autres et surtout le lieu d'échange entre les différents partenaires.

En tant que moyen stratégique des PNR qui présente leurs autres moyens – de contractualisation, de concertation, humains, financiers –, la charte reflète un projet politique du territoire à un moment donné et dessine l'avenir souhaité de celui-ci. Cependant, même si la protection des zones humides sur le territoire du Parc dépend

¹¹³ « Moyen humains et financiers », *Charte du Parc naturel régional de la Brenne*, 2009, p. 147-157.

¹¹⁴ Anne PAILLET, op. cit., p. 273.

assurément de cette stratégie au programme « qui ratisse large »¹¹⁵, son application est déterminante pour celle-ci. De fait, « la généralité des termes parfois employés dans la rédaction des chartes ne peut constituer la seule raison pour laquelle ces Parcs sont aujourd’hui confrontés à de nombreux projets susceptibles de porter atteinte à l’environnement »¹¹⁶. Au final, c’est bien de l’implication et de la synergie des différents acteurs du territoire que dépendra la réussite opérationnelle de la charte. Selon, Olivier Pelegrin, chargé d’étude Zone Humide à la FNPNR, « il s’agit de prendre tous ces facteurs sur le territoire d’un Parc pour arriver à découvrir si les moyens des Parcs sont suffisants »¹¹⁷ pour la préservation des zones humides.

Les chartes ont montré la place fondamentale de l’acteur agricole dans la gestion des milieux humides et soulevé les problèmes de rentabilité des pratiques associées au maintien de ces espaces. En conséquent, l’étude de cet usager majeur des zones humides semble intéressante pour la compréhension de l’évolution de ces milieux au sein des PNR. Insistant sur l’engagement des différents acteurs du territoire pour mener à bien le projet contenu dans la charte, Olivier Pelegrin considère que cette réalisation dépend « surtout la volonté des agriculteurs »¹¹⁸. En effet, représentant une des activités principales des zones humides, les pratiques agricoles conditionnent de façon importante la qualité de ces espaces.

Selon le « rapport Bernard » d’évaluation sur les zones humides, « tout semble se passer comme si les PNR reflétaient simplement l’état et les perspectives de protection des zones humides de leur territoire, négatif parfois comme dans le cas du Marais poitevin, positif dans celui des Marais du Cotentin, mais n’étaient pas déterminants »¹¹⁹. Poursuivant cette recherche en nous orientant vers le domaine de l’agriculture, il se pose ainsi la **QUESTION SPECIFIQUE** suivante :

**UN PARC NATUREL REGIONAL PEUT-IL MAITRISER
LA TRANSFORMATION DES ZONES HUMIDES INDUITE
PAR L’AGRICULTURE ?**

¹¹⁵ Ibid.

¹¹⁶ Arnaud GOSSEMENT, « Réflexions relatives aux moyens d'action des Parcs naturels régionaux ». *Revue Juridique de l'Environnement : les Parcs naturels régionaux et le droit*, n° spécial, 2006, p. 55.

¹¹⁷ Entretien, 9 avril 2010.

¹¹⁸ Ibid.

¹¹⁹ Comité interministériel de l’évaluation des politiques publiques, *Les zones humides. Rapport d’évaluation*, Paris: La Documentation française, 1994, p. 125.

**PARTIE 3 : LES DIFFICULTES
DU MAINTIEN DES ACTIVITES
AGRICOLES EXTENSIVES DANS
LES PARCS NATURELS
REGIONAUX**

Dans les PNR en zone humide où l'agriculture occupe une place importante au sein de l'économie locale et de l'espace, les actions inscrites dans l'objectif de développement local des Parcs sont reliées en partie à cette activité. Les problématiques de rentabilité des pratiques extensives assurant le maintien des zones humides où elles s'opèrent ayant été soulevées dans les chartes de Parc, un dilemme entre développement local et préservation des milieux humides semble se dessiner pour les PNR.

De fait, il est tout d'abord nécessaire de mesurer la place de l'acteur agricole dans l'occupation du sol et dans l'évolution de celle-ci concernant les zones humides. Par la suite, les enjeux économiques liés au maintien de pratiques dites extensives orienteront la recherche vers une analyse de dispositifs financiers mis en place par la politique agricole.

1. Le rôle de l'agriculture dans l'occupation du sol des zones humides

Les activités agricoles semblent déterminantes dans la gestion des zones humides ; c'est pourquoi nous chercherons dans un premier temps à justifier l'intérêt l'étude de ces pratiques dans les PNR. Ces dernières ayant un impact sur l'organisation spatiale des territoires, nous considérerons dans un second temps l'évolution de l'occupation du sol des zones humides dans deux Parcs.

11. L'acteur agricole, usager et gestionnaire majeur des zones humides

Dans l'étude des relations entre PNR et zones humides s'impose l'acteur agricole pour les raisons qui suivent.

- a) Une position prédominante dans l'occupation du sol et la gestion des zones humides et des pratiques garantes de leur maintien

Les activités agricoles représentent l'usage principal des milieux humides. En effet, « une grande partie des zones humides françaises est toujours entretenue par les agriculteurs qui ont donc une responsabilité forte quant à leur préservation »¹²⁰. Les Parcs partagent indirectement cette responsabilité dans la mesure où ils poursuivent un objectif de préservation de ces espaces qui justifie en partie leur existence sur des territoires à dominante humide. De fait, la réussite de leurs mesures de soutien à l'agriculture extensive, dont l'importance du rôle est soulignée dans les chartes de Parc, conditionne d'une part l'entretien et la pérennité écologique des zones humides et d'autre part la viabilité de la structure de PNR en fonction de la réalisation du projet de territoire.

¹²⁰ Luc BARBIER et Patrick BAZIN, « Pour sauvegarder les zones humides, sauvegarder l'agriculture traditionnelle », *Zones Humides Infos*, n° 49, 3^{ème} trimestre 2005, pp. 3-4.

b) Les prairies humides, des espaces fragiles en grande partie gérés par l'agriculture

L'étude *Etat 2000 et évolution 1990-2000 des zones humides d'importance majeure* a distingué quatre groupes de milieux humides selon une double approche quantitative (perte de superficies) et qualitative (dégradation de leur état). Les prairies humides appartiennent à celui dont la situation des milieux est la plus critique, avec la plus grande régression de surface de toutes les catégories de milieux humides différenciés¹²¹. En effet, s'il est constaté un ralentissement de la dégradation massive de ces espaces qui s'était opérée entre 1960 et 1990, la tendance demeure la même la décennie suivante avec une érosion dans 53 % des cas étudiés¹²². Parmi les causes principales de cette évolution sont évoqués « la mise en culture, l'abandon ou la diminution du pâturage »¹²³. De plus, l'étude de l'ONZH insiste également sur le fait que des actions telles que la reconversion de cultures en prairies ou la reprise du pâturage résultent « dans tous les cas d'actions volontaires »¹²⁴, impliquant dans certains cas des démarches contractuelles dont nous avons mis en évidence la place importante dans l'action des PNR.

c) La place importante de l'agriculture dans les deux Parcs en zone humide aux trajectoires à obstacles

Comme présentés dans l'introduction, les Parcs de Camargue et du Marais poitevin ont une histoire mouvementée dans leur rapport avec les zones humides présentes dans leur périmètre. Celles-ci sont très différentes d'un Parc à l'autre, le premier comprenant de vastes étendues de lagunes, des étangs saumâtres et des marais d'eau douce, le second étant caractérisé par les Marais mouillés, submersibles, et les Marais desséchés, protégés par des digues.

« L'agriculture et l'élevage sont omniprésents sur le territoire de Camargue »¹²⁵ qui compte 22 440 ha de milieux cultivés en 2006, dont près de 40 % sont occupés par la riziculture et 14 760 ha de salins¹²⁶. Autre facteur identitaire important, l'élevage est également présent sur le territoire.

Le Parc du Marais poitevin est également incontournable dans l'étude des relations entre PNR, zones humides et pratiques agricoles. Dès son origine, le PNR « rencontre des difficultés pour concilier les évolutions de l'agriculture et la préservation de l'environnement »¹²⁷. L'intensification agricole des marais constitue en effet la cause d'une dégradation importante des milieux humides et entraîne le déclassement du Parc. Avec 89 % du périmètre d'étude en territoires agricoles en 1996¹²⁸, date à laquelle le classement en PNR n'a pas été renouvelé, le Parc du Marais poitevin est donc largement concerné par ce type d'activités.

¹²¹ « groupe de milieux particulièrement menacés », c'est-à-dire dont les pertes de superficies sont supérieures à 30 % et la dégradation de l'état est estimée à plus de 38 %.

M.C. XIMENES, C. FOUQUE, G. BARNAUD, op. cit., p. 30.

¹²² Ibid., p. 29.

¹²³ Ibid.

¹²⁴ Ibid., p. 32.

¹²⁵ PNR de Camargue, *Suivi de l'occupation du sol en Camargue*, 2008, p. 2.

¹²⁶ Ibid..

¹²⁷ *Projet de charte du Parc naturel régional du Marais poitevin*, 2006, p. 13.

¹²⁸ UE-Ifen-CORINE Land Cover, V1 1996, in 2002, p. 7.

Afin de déterminer dans quelle mesure les PNR peuvent orienter la gestion agricole des zones humides, il paraît important d'analyser l'évolution spatiale des activités agricoles présentes sur ces espaces, qui représente « un excellent outil [...] d'évaluation des actions engagées par le Parc »¹²⁹.

12. L'évolution de l'occupation du sol des zones humides des Parcs de Camargue et du Marais poitevin

Pour comprendre et déterminer si les PNR peuvent maîtriser la transformation des zones humides induite par certaines pratiques agricoles, il semble nécessaire d'observer quelle évolution de l'occupation du sol s'opère sur ces espaces. Pour ce faire, la sélection des données adaptées à la mesure de l'évolution de l'occupation des zones humides est tout d'abord à effectuer.

- a) La sélection d'une source de données adaptée à la mesure de l'occupation du sol des zones humides

Deux possibilités se présentent dans l'analyse cartographique et chiffrée de l'évolution des zones humides, dans la mesure où deux ensembles de données sont disponibles.

D'une part, les Parcs effectuent leur propre étude de l'occupation du sol de leur territoire, mais le périmètre évalué et les sources d'information utilisées varient dans les études réalisées (cas du Marais poitevin : cf. Tableau 8 p. 61).

D'autre part, il existe la base de données CORINE Land Cover, dont la nomenclature est la même pour les trois bases de 1990, 2000 et 2006. Système d'information géographique de référence pour 38 Etats européens, CORINE Land Cover représente une source de données importante permettant de mesurer l'évolution de l'occupation du sol. Par photo-interprétation à partir d'images satellites, celle-ci est déterminée selon une nomenclature hiérarchisée en 3 niveaux et comprenant 44 postes, la surface de la plus petite unité cartographiée étant de 25 ha. Cependant, ce seuil est considéré comme insuffisant pour détecter les changements de petite taille¹³⁰.

Nous avons ainsi cherché à **déterminer si la base de données CORINE Land Cover est appropriée pour mesurer spatialement l'évolution des zones humides**, dans la mesure où elle est facilement accessible et adaptée pour des analyses d'occupation du sol.

Pour observer l'évolution des surfaces en zone humide par rapport aux surfaces agricoles, 17 des 44 postes peuvent être distingués¹³¹ en fonction de leur définition pour l'étude des Parcs de Camargue et du Marais poitevin et à partir des trois bases de données existantes (1990, 2000, 2006). Grâce à une sélection des communes de chaque Parc possédant des zones humides, les surfaces des postes choisis à ces trois dates ainsi que le pourcentage d'évolution pour chaque poste entre 1990 et 2000, 2000 et 2006 et

¹²⁹ PNR de Camargue, *Occupation du sol en Camargue : cartographie du territoire du PNR de Camargue en 2001 et évolution depuis 1991*, p. 49.

¹³⁰ Observatoire Régional de la Biodiversité en Languedoc Roussillon, « Habitats ordinaires », [En ligne], <http://orblr.fr/wakka.php?wiki=HabitatsOrdinaires>, (page consultée le 14 avril 2010).

¹³¹ Cf. Annexe 6 : Evolution de l'occupation du sol dans les Parcs de Camargue et du Marais poitevin calculée à partir de CORINE Land Cover.

1990 et 2006 ont été calculés. La méthode se fonde sur l'hypothèse suivante : le système composé par les postes sélectionnés est considéré comme fermé, c'est-à-dire qu'une surface perdue par l'une de ces catégories est gagnée par une autre ; on néglige ainsi les éventuelles pertes de surface par urbanisation. Cette hypothèse est en partie confirmée en raison de la stabilité du total de la surface pour les trois années des données.

La base de données CORINE Land Cover semble cependant limitée pour étudier les zones humides. En effet, les prairies humides n'étant pas différenciées dans une catégorie supplémentaire mais intégrées à la catégorie prairies, on ne peut pas conclure quant aux évolutions mais seulement observer, dans le cas du Marais poitevin, la diminution quantitative d'espaces potentiellement humides. Le Marais poitevin occupant 100 000 ha, il n'est donc pas représenté par des catégories « zones humides » mais probablement dans celles « territoires agricoles »¹³². Cette typologie n'est donc pas adaptée dans le cadre de la présente recherche.

De fait, il semble plus approprié d'utiliser les données produites par les Parcs, bien que parfois obtenues par des méthodes de calcul différentes.

b) L'évolution des surfaces en zone humides dans le Marais poitevin : une importante régression des marais entre 1973 et 1990

Le tableau et les cartes qui suivent illustrent de façon spatiale et chiffrée les importantes transformations qui ont eu lieu sur les prairies¹³³ du Marais poitevin et montrent le recul des surfaces en herbe au profit des cultures de céréales et d'oléagineux (Tableau 8, Carte 6, Carte 7). Si la carte 6 fait ressortir les Surfaces Agricoles Utiles (SAU) dominantes seulement à l'échelle communale, la tendance générale de l'intensification de l'agriculture est néanmoins très visible. Ces documents mettent ainsi en évidence la disparition de plus de la moitié des zones humides au profit des cultures. La régression de ces milieux semble toutefois freinée depuis 1994 selon le diagnostic de territoire élaboré par le Parc interrégional en 2002, « en raison, d'une part, de la mise en œuvre de politiques agri-environnementales et d'autre part, grâce à l'arrêt des aides à l'investissement en matière de drainage ; dans le cadre de la mise en œuvre de la PAC, les superficies mises en culture après 1991 ne sont pas éligibles aux aides compensatoires européennes »¹³⁴.

¹³² « dans la nomenclature de Corine Land Cover, certaines zones humides et notamment les prairies humides apparaissent dans la catégorie des territoires agricoles »

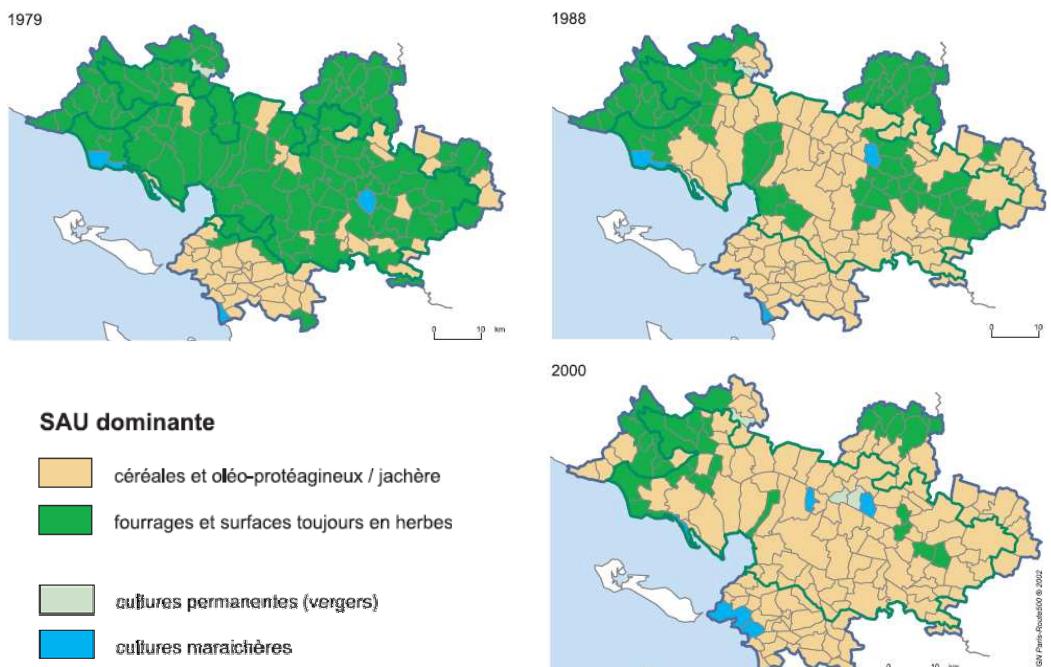
MEEDDM, *Les zones humides : un enjeu national – Bilan de 15 ans de politiques publiques*, 2010, p. 84.

¹³³ D'après la PAC, une prairie permanente est une « terre consacrée à la production d'herbe et d'autres plantes fourragères herbacées qui ne fait pas partie du système de rotation des cultures de l'exploitation depuis cinq années ou davantage ».

¹³⁴ Parc interrégional du Marais poitevin, *Diagnostic de territoire*, 2002, p. 45.

Carte 6 : Périmètre d'étude du PNR du Marais poitevin : typologie des communes en fonction de la Surface Agricole Utile dominante

(au siège d'exploitation)
 SAU : Surface Agricole Utile
 Source : RGA 1979, 1988, 2000, Parc interrégional du Marais poitevin, *Diagnostic de territoire*, p. 45.

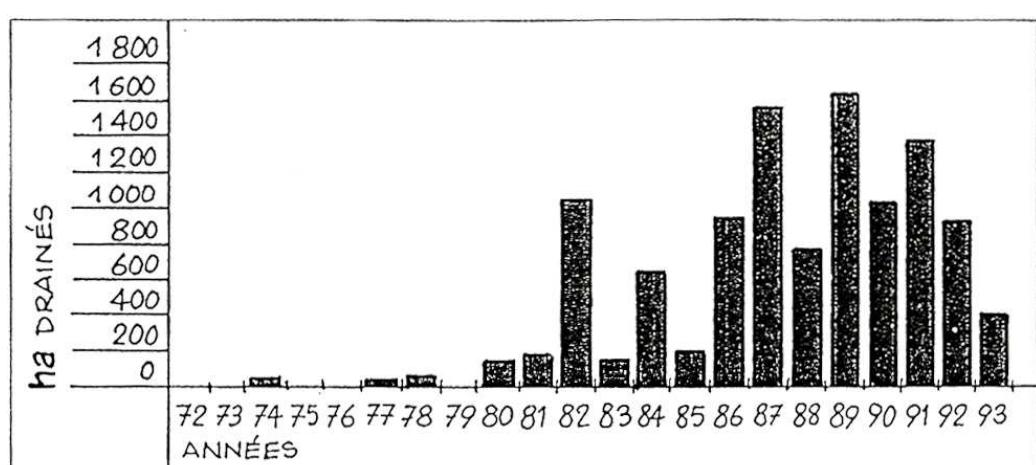


Il semble également intéressant de rapprocher l'évolution spatiale du territoire du Marais poitevin de la charte constitutive du PNR de 1980. Si l'approche par la biodiversité ou l'écologie, omniprésente dans les chartes actuelles, ne figure pas dans ce projet de territoire, ce dernier souligne néanmoins le rôle joué par le marais dans la régulation des niveaux d'eau dans la mesure où il permet de « maintenir un niveau d'eau suffisant en été »¹³⁵ et d' « évacuer les eaux de crue en hiver »¹³⁶. De plus, le dossier d'aménagement hydro-agricole du Marais poitevin prévoit que « dans un certain nombre de cas, des opérations d'assainissement et de drainage seront prévues sur des secteurs géographiquement limités relativement bien isolés sur le plan hydraulique et n'offrant pas d'intérêt reconnu au niveau de l'environnement »¹³⁷. Or, l'intensification massive du Marais poitevin par drainage a progressivement augmenté à partir du début des années 1980 (Figure 4), phénomène qui s'illustre également au travers des chiffres de l'évolution de l'occupation du sol et qui montre bien le non respect de la charte.

Figure 4 : Evolution des surfaces drainées dans le Marais poitevin

(INRA, 1994)

Source :
 Patrick STEYAERT, Claire ASFELD, *Evaluation économique des aides publiques agricoles et des politiques agri-environnementales : application aux marais littoraux et atlantiques*, 1997, p. 5.



¹³⁵ Charte constitutive du Parc naturel régional du Marais poitevin, 1980, p. 45.

¹³⁶ Ibid.

¹³⁷ Ibid., p. 46.

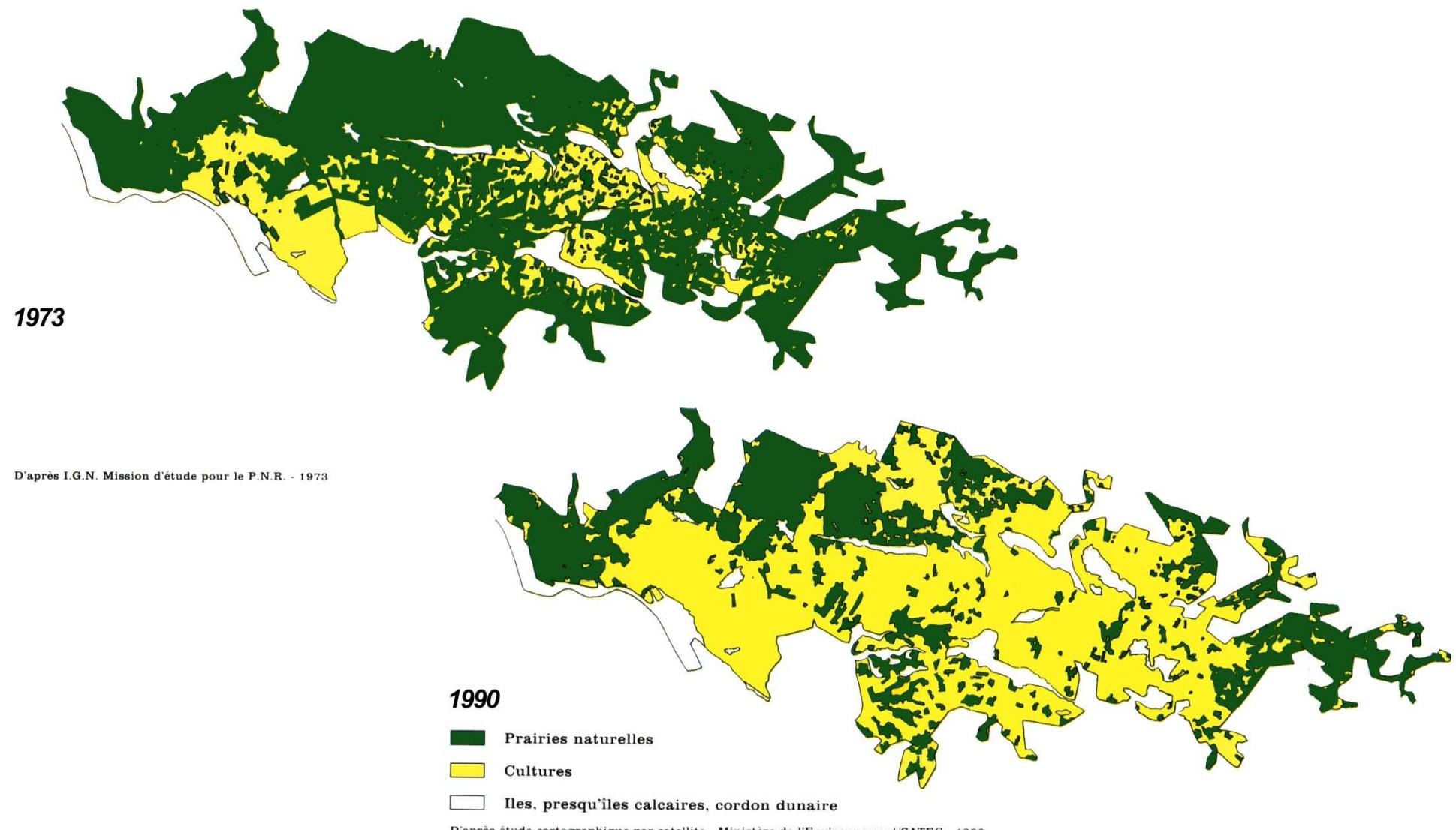
Enfin, deux commentaires peuvent être exprimés au vu de l'évolution des superficies de prairies et de cultures (Tableau 8). Il est tout d'abord nécessaire de souligner que les différences de surfaces de marais prospecté entre les années 1970, 1993 et les années 1997, 2000, 2006, expliquent en partie les écarts de surface de prairie permanente. Selon un premier point de vue, on peut constater que le déclassement du Parc en 1996 n'a pas entraîné de profonds changements, aussi bien positifs que négatifs, dans l'équilibre entre superficies de prairie permanente et cultures. Cependant, ce propos peut être modéré, de par l'existence de la structure de Parc interrégional créée en 1997 et dont l'organisation et le projet développé sont tout à fait semblables à ceux d'un PNR.

Tableau 8 :
Evolution des
surfaces de prairies
et de cultures dans le
Marais poitevin

Sources : Parc interrégional du Marais poitevin, *Evolution de l'occupation du sol entre 1973 et 1990, Occupation du sol du Marais poitevin en 1997 intégrant une évolution des prairies entre 1986, 1992 et 1997, CORINE Land Cover 2000, SAU et prairies permanentes en 2006 dans les compartiments hydrauliques de la zone humide du Marais poitevin.*

	Marais prospecté	Superficie de prairie permanente	Superficie de cultures	Elaboration
1973	80 869 ha	55 354 ha	Non renseigné	Etude IGN (cf. Carte 7) <i>photos aériennes</i>
1990	80 869 ha	26 734 ha	Non renseigné	Etude SATEC (cf. Carte 7) <i>photos aériennes et images satellites</i>
1997	97 850 ha	33 759 ha	55 916 ha	Etude « Délimitation et caractérisation de la zone humide du Marais poitevin » <i>images satellites (Spot)</i>
2000	97 965 ha	36 377 ha	58 424 ha	Corine Land Cover, découpage à partir de la zone humide terrestre du Marais poitevin <i>images satellites</i>
2006	97 235 ha (dont 81 211 ha de SAU)	27 386 ha (superficie déclarée)	53 824 ha (superficie déclarée)	SAU et prairies permanentes en 2006 dans les compartiments hydrauliques de la zone humide du Marais poitevin <i>registre parcellaire graphique selon les déclarations des exploitants agricoles, cartographie des compartiments hydrauliques de la zone humide du Marais poitevin, RPG 2006 (SAU et surfaces de prairies permanentes)</i>

Carte 7 : Evolution de l'occupation du sol du Marais poitevin entre 1973 et 1990



c) L'évolution des surfaces en zone humide dans le Parc naturel régional de Camargue : une stabilisation depuis 1991

La zone humide de Camargue est divisée en trois secteurs que sont la Petite Camargue, le Plan du Bourg et la Grande Camargue. Le périmètre du PNR de Camargue correspond à cette dernière partie.

Le PNR de Camargue a été confronté à un problème politico-juridique suite à la demande d'une évolution statutaire de la structure de gestion du Parc. Jusqu'alors géré par une fondation de droit privé, il était nécessaire d'adopter un statut de syndicat mixte pour une mise en conformité avec les règles de comptabilité publique ainsi que la réglementation nationale sur les PNR. Cependant, la fondation de droit privé, dominée par les grands propriétaires terriens et les Salins du Midi, a exigé d'être associée au syndicat mixte et d'y conserver un pouvoir décisionnel¹³⁸. Malgré un « imbroglio juridique [...] auquel s'ajoutent des conflits de personnes, sur fond d'oppositions politiques et les délais incompressibles d'une procédure de révision »¹³⁹, le projet de loi réformant le statut du PNR de Camargue a été adopté le 4 décembre 2007¹⁴⁰.

Le cas du PNR de Camargue est différent de celui du Parc du Marais poitevin. En effet, la riziculture a transformé les zones humides à une période un peu antérieure à celle des changements qui se sont opérés dans ce dernier et avant la création du Parc. La Camargue a perdu « en l'espace de 42 ans (1942-1984) 40 000 ha de milieux naturels dont 33 000 ha de marais et étangs »¹⁴¹, cette diminution quantitative s'étant faite « essentiellement au cours des années 1950 – 1960 »¹⁴². Cependant, malgré la création du PNR de Camargue en 1970, « l'agriculture n'a pas limité son développement »¹⁴³, puisque la culture du riz a été la principale responsable de la diminution des espaces naturels sur le territoire du PNR entre sa création et 1991¹⁴⁴. Entre 1970 et 1991, le Parc a en effet constaté une régression de près de 9 % de ses espaces naturels¹⁴⁵. La maîtrise de l'occupation du sol semble donc échapper au PNR, et de surcroît de la même façon que le reste de la Camargue. En effet, le territoire du Parc a subi une « évolution similaire »¹⁴⁶ à celle des deux autres secteurs qui composent la zone humide camarguaise.

Les deux études sur l'occupation du sol dans le PNR de Camargue de 2001 et 2006 ont mis en évidence sa stabilisation depuis 1991, notamment de par la « convergence d'intérêts croissants entre agriculture et protection de la nature »¹⁴⁷ grâce aux MAE qui « ont contribué à la stabilisation des superficies en marais »¹⁴⁸. Le PNR se concentre donc aujourd'hui sur une approche non plus « quantitative mais

¹³⁸ Nadège DUBESSAY, « Parc naturel régional de Camargue, quel avenir ? », *La Terre*, 16 janvier 2006, [En ligne], http://www.laterre.fr/article.php3?id_article=6, (page consultée le 12 avril 2010).

¹³⁹ Jean BOYER, *Projet de loi relatif au Parc naturel régional de Camargue – Annexe au procès verbal de la séance du 17 octobre 2007*.

¹⁴⁰ Loi n° 2007-1773 relative au Parc naturel régional de Camargue.

¹⁴¹ V. SCHRICKE, ONCFS, *Rôle et importance des marais et prairies humides comme habitats pour la faune sauvage*, 2003, p. 2.

¹⁴² Alain TAMISIER, « La protection des zones humides - la Camargue », *Le Courier de l'environnement*, n°22, juin 1994.

¹⁴³ Raphaël MATHEVET, op. cit., p. 21.

¹⁴⁴ PNR de Camargue, *Occupation du sol en Camargue : cartographie du territoire du PNR de Camargue en 2001 et évolution depuis 1991*, p. 13

¹⁴⁵ Raphaël MATHEVET, op. cit., p. 44.

¹⁴⁶ Ibid., p. 43.

¹⁴⁷ PNR de Camargue, *Occupation du sol en Camargue : cartographie du territoire du PNR de Camargue en 2001 et évolution depuis 1991*, p. 49.

¹⁴⁸ Ibid., p. 45.

qualitative »¹⁴⁹. Se pose également la question de la gestion des friches, au troisième rang des milieux agricoles, ainsi que celle de l'impact de la faible régression de la riziculture.

Respectivement première et deuxième zones humides de France, la Camargue et le Marais poitevin possèdent des trajectoires semblables dans les bouleversements spatiaux engendrés par une intensification agricole qui ont touchés ces milieux. Si les changements dans l'occupation du sol sont intervenus essentiellement avant la création du Parc en Camargue, contrairement au cas du Marais poitevin, l'évolution des surfaces de zones humides dans les deux PNR révèle cependant un certain manque de maîtrise par les Parcs de la transformation de ces espaces due aux activités agricoles.

Nous appuyant sur l'hypothèse formulée par des experts du PNZH qui supposait que « le contexte économique est le facteur qui détermine le plus significativement les choix stratégiques des agriculteurs »¹⁵⁰, nous poursuivons la recherche avec l'**HYPOTHESE** suivante :

LES PRATIQUES AGRICOLES DE TYPE « ELEVAGE EXTENSIF SUR PRAIRIES NATURELLES HUMIDES » ENCOURAGEES PAR LES CHARTES POUR PRESERVER LES ZONES HUMIDES SONT ECONOMIQUEMENT FRAGILES ET LES CONDITIONS DE LEUR MAINTIEN NE SONT PAS TOTALEMENT MAITRISEES PAR LES PARCS NATURELS REGIONAUX.

¹⁴⁹ PNR de Camargue, *Cartographie de l'occupation des sols en 2006 : Analyse exploratoire*, p. 10.

¹⁵⁰ Patrick STEYAERT, Claire RUAULT, Jacqueline CANDAU, « Les agriculteurs et gestionnaires des zones humides face aux « contradictions » des politiques publiques », in Programme National de Recherche sur les Zones Humides, *Les actes du colloque de Toulouse*, décembre 2003, p. 279.

2. Les paramètres de l'évolution des zones humides induite par la transformation des pratiques agricoles et les modalités de leur maîtrise par les Parcs naturels régionaux

Pour comprendre et expliquer l'évolution des zones humides induite par l'agriculture, il est nécessaire d'étudier les logiques économiques des gestionnaires de ces espaces et donc du système d'aides agricoles. Il convient ici de préciser les notions d'intensif et d'extensif qui sont tout à fait relatives, dans la mesure où elles se rapportent à plusieurs facteurs : le capital, le travail, la terre¹⁵¹. D'un point de vue environnemental, une extensification des activités agricoles se définit comme « l'utilisation d'une plus grande surface pour obtenir une même production mais aussi dépenser moins à l'hectare »¹⁵².

Afin d'étudier la validité de l'hypothèse formulée, le recueil d'informations utilisées pour comprendre les dynamiques en place se fonde, outre sur une étude bibliographique, sur des entretiens menés auprès d'acteurs : des chargés de mission de Parc et des personnes des Directions Départementales des Territoires (DDT) ainsi que de l'Institut National de la Recherche Agronomique (INRA).

A partir de ces données, nous orienterons notre démarche dans un premier temps vers l'identification de paramètres déterminants dans les modifications des pratiques agricoles en zone humide en appuyant cette analyse sur une étude de cas. Ceci nous mènera dans un second temps à considérer de plus près la politique agricole en matière de soutien aux activités de type extensif.

21. De l'analyse d'un exemple majeur par le déséquilibre des aides agricoles à une scénarisation de l'évolution des zones humides

Le cas du Marais poitevin est unique et incontournable dans l'étude des relations entre PNR et zones humides. Nous engageons ainsi la réflexion sur les modalités de la maîtrise de la transformation agricole des ces espaces par les Parcs en adoptant un raisonnement inductif fondé sur cet exemple central.

a) Etude de cas : le système des aides agricoles dans le Marais poitevin, un paramètre hors du contrôle du Parc naturel régional

Au vu des caractéristiques de l'évolution de l'occupation du sol du Marais poitevin, analysée précédemment, s'impose la question des moyens du PNR dans la gestion de l'enjeu agricole ayant bouleversé les équilibres entre prairies humides et grandes cultures.

¹⁵¹ F. COLSON, in Patrick STEYAERT, Claire ASFELD, Chambre d'agriculture de Charente Maritime, Institut National de la Recherche Agronomique, *Evaluation économique des aides publiques agricoles et des politiques agri-environnementales : application aux marais littoraux et atlantiques*, 1997, p. 4.

¹⁵² Ibid.

L'exemple unique du Marais poitevin dans l'histoire des Parcs naturels régionaux

Territoire agricole de marais mouillés et desséchés, le Marais poitevin est doté de sols à potentialités agronomiques importantes que seule leur maîtrise hydraulique permet de garantir, notamment par le drainage et l'irrigation. De fait, l'aménagement hydro-agricole constituait un problème-clé de la charte constitutive du Parc « qui conditionne l'avenir »¹⁵³. En plus de l'objectif précité d'un cadrage des opérations de drainage, l'article 14.3 de la charte vise la mise en valeur des marais mouillés afin « d'éviter [leur] banalisation et de préserver leur personnalité et leur originalité »¹⁵⁴. Cependant, l'évolution de l'occupation du sol déjà observée montre la non-réalisation des objectifs de maintien des zones humides et par conséquent l'échec du Parc dans la concrétisation du projet de territoire.

Dès lors, il s'avère fondamental d'analyser les paramètres influençant ces transformations. En effet, « les agriculteurs sont souvent considérés comme les principaux responsables des dégradations écologiques des zones humides, notamment lorsque l'intensification de leurs activités les conduit à aménager fortement le milieu [...]. Partant du principe que les agriculteurs ont de « bonnes » raisons de faire ce qu'ils font, il est nécessaire de comprendre quels sont les déterminants de leurs choix techniques pour accompagner la définition de nouvelles orientations de gestion »¹⁵⁵.

Le déséquilibre des aides publiques agricoles, un facteur décisif dans l'évolution de l'occupation du sol

Suite au constat de l'évolution de l'occupation du sol, nous poursuivons par l'analyse des aides agricoles et des politiques agro-environnementales concernant le Marais poitevin. Pour ce faire, nous avons choisi de nous appuyer sur une étude de 1997 de l'INRA concernant l'évaluation économique des aides publiques agricoles et des politiques agro-environnementales dans les marais littoraux atlantiques¹⁵⁶.

Les résultats de cette recherche se fondent sur un travail de terrain réalisé dans deux marais de l'Ouest, Voutron et Moëze, respectivement situés dans les marais de Rochefort et de Brouage. Ces deux marais de l'Ouest Atlantique ne font donc pas partie du Marais poitevin. Cependant, ils présentent des caractéristiques et trajectoires semblables à ce dernier. En effet, ils constituent « deux marais dit doux et desséchés » au fort potentiel agronomique, Moëze ayant été aménagé à plus de la moitié par aplanissement et drainage et Voutron à 20 %¹⁵⁷. Selon Patrick Steyaert, contacté pour confirmer les similitudes dans les contextes des marais de Moëze et de Voutron et du Marais poitevin, « à l'époque, il n'y avait pas de différences significatives entre les différentes aides (nature et montants) entre les différents marais, mis à part qu'il y avait bien quelques différences dans les montants MAE par hectare selon le type de contrat », mais dont l'importance est négligeable dans le volume financier global. Par conséquent, nous considérerons les conclusions de cette étude comme applicables au territoire du PNR du Marais poitevin.

¹⁵³ *Charte constitutive du Marais poitevin*, 1970, p. 17.

¹⁵⁴ Ibid., p. 47

¹⁵⁵ *Zones Humides Infos*, n° 35, 1^{er} trimestre 2002, p. 3.

¹⁵⁶ Patrick STEYAERT, Claire ASFELD, Chambre d'agriculture de Charente Maritime, Institut National de la Recherche Agronomique, *Evaluation économique des aides publiques agricoles et des politiques agro-environnementales : application aux marais littoraux atlantiques*, 1997.

¹⁵⁷ Ibid., p. 10.

L'hypothèse avancée et vérifiée dans cette enquête de terrain est celle de la responsabilité des aides agricoles dans la formation de « déséquilibres financiers entre types de productions végétales et animales qui peuvent être contradictoires aux objectifs d'extensification et de protection de l'environnement »¹⁵⁸. Les aides recensées se décomposent en aides aux cultures¹⁵⁹ et aides animales¹⁶⁰. Par une approche spatialisée qui consiste à mesurer l'apport des crédits publics sur une unité spatiale de marais, la comparaison entre le soutien aux grandes cultures et celui à la prairie naturelle met en évidence un important déséquilibre entre ces deux types d'activité : les aides moyennes par hectare de grande culture sont trois fois plus élevées que celles par hectare de prairie¹⁶¹. Une seconde approche par exploitation s'attache à l'analyse des revenus liés aux ventes des produits agricoles et non pas uniquement aux aides qui sont fonction de l'occupation du sol. Elle montre également que « les cultures végétales bénéficient d'une aide largement supérieure aux productions animales »¹⁶².

Si l'étude se base sur un faible échantillon d'exploitations sur des espaces bien définis, qui n'a pas amené à une validation de l'hypothèse sur un plan statistique, elle permet néanmoins d'expliquer la tendance d'évolution des zones humides du territoire du Parc du Marais poitevin qui a conduit au non renouvellement de son statut. De plus, dans le plan global adopté en 2001 et mis en place par l'Etat, le calcul des différences d'aides et de revenus entre catégories de production de l'INRA montre également que « **la prairie permanente est la surface agricole qui dégage les moins bons résultats** »¹⁶³.

Face à ce déséquilibre des aides agricoles dans une opposition intensif/extensif, les moyens du PNR semblent restreints.

Les limites des moyens du Parc naturel régional face à la politique agricole

Dans ce contexte particulier de possibilité et de rentabilité d'une reconversion agricole se dessinent les limites de l'action des PNR, d'une part puisque tous les acteurs susceptibles d'avoir un impact sur les zones humides ne sont pas signataires de la charte de Parc, d'autre part en raison de l'impact majeur des aides agricoles que les PNR ne peuvent maîtriser.

En effet, si les communes signent notamment la charte de Parc, ce n'est pas le cas des agriculteurs qui sont les usagers et gestionnaires des milieux humides. De plus, dans la mesure où une activité d'élevage extensif était alors fortement désavantagée par rapport aux grandes cultures en raison des dispositifs d'aides en place, il semble donc que le double objectif des Parcs de préservation de l'environnement et de développement local soit ici paradoxal, ce dernier impliquant la mise en œuvre de stratégies pour la dynamisation de l'activité économique du territoire.

¹⁵⁸ Ibid., p. 9.

¹⁵⁹ Aides aux céréales, aux oléagineux, aux protéagineux, aux surfaces gelées.

¹⁶⁰ Dont les OGAF (Opérations Groupées d'Aménagement Foncier), versées par ha de prairie naturelle de marais sous contrat, et la prime à l'herbe, MAE pour compenser les effets des aides maïs ensilage pour les exploitations à faible chargement.

Ibid., p. 11.

¹⁶¹ Cf. Annexe 7 : Le déséquilibre entre le soutien aux grandes cultures et celui à la prairie naturelle.

¹⁶² Ibid., p. 20. ; cf. Annexe 7 : Le déséquilibre entre le soutien aux grandes cultures et celui à la prairie naturelle.

¹⁶³ Pierre ROUSSEL, Ministère de l'agriculture et de la pêche, Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement, Inspection générale de l'environnement, Secrétariat d'Etat au tourisme, *Un projet pour le Marais poitevin*, Paris, décembre 2001, p. 76.

De fait, la réalisation des mesures de préservation des zones humides de la charte ne dépend pas ici de ses signataires et échappe ainsi à la maîtrise du Parc puisque les logiques d'occupation du sol sont dépendantes de dispositifs nationaux et européens inclus dans la politique agricole. **La préservation des zones humides ne peut donc qu'être uniquement incitée par la structure d'animation et de concertation que représente le Parc**, dans l'hypothèse considérée comme probable par le PNZH où les subventions jouent un rôle non négligeable dans les choix d'orientation d'une exploitation¹⁶⁴. Ce cas unique de l'histoire des PNR montre donc l'incapacité de celui-ci à assurer l'application des axes environnementaux du projet de territoire.

Ainsi cet exemple permet-il de dégager d'une part l'importance des aides agricoles dans l'évolution des pratiques agricoles, pouvant nuire à la conservation des zones humides, et d'autre part les faiblesses du PNR dans la maîtrise de ces transformations. Cette étude de cas permet de plus de construire une scénarisation de l'évolution des zones humides selon leurs caractéristiques.

b) Des contextes d'évolution variés liés à la diversité des zones humides des Parcs naturels régionaux

Selon les contextes, plusieurs scénarios semblent se présenter pour les prairies humides existantes concernées par une activité agricole de type extensif. Nous avons distingué deux paramètres dans le processus d'évolution des zones humides entraînée par l'agriculture :

- **les propriétés agronomiques des sols ;**

Ce paramètre a trait aux caractéristiques propres des zones humides qui conditionnent les activités agricoles pouvant se développer sur ces espaces. Il implique ainsi un jeu d'acteurs et des considérations différentes pour chaque Parc dont le contexte déterminé par la nature de leurs zones humides varie.

- **les politiques agro-environnementales et les aides agricoles.**

La politique agricole intervient directement dans les Parcs au travers des mesures contractuelles qu'ils sont amenés à mettre en place et à gérer. C'est le cas des MAE, mesures mises en place dans le cadre de la Politique Agricole Commune (PAC) de l'Union Européenne, qui sont des dispositifs financiers visant à compenser les surcoûts et manques à gagner de pratiques respectueuses de l'environnement. Parallèlement à ces incitations financières à la préservation d'espaces fragiles, d'autres aides agricoles existent et peuvent déterminer des stratégies d'exploitation. La pérennité des exploitations de type extensif en zone humide dépend fortement des crédits publics affectés en raison des difficultés d'exploitation de ce type de milieu.

Ces paramètres ont permis d'établir quatre scénarios possibles dans l'évolution des zones humides dont l'usager est l'acteur agricole, décrits dans le tableau qui suit.

¹⁶⁴ Patrick STEYAERT, Claire RUAULT, Jacqueline CANDAU, « Les agriculteurs et gestionnaires des zones humides face aux « contradictions » des politiques publiques », in Programme National de Recherche sur les Zones Humides, *Les actes du colloque de Toulouse*, décembre 2003, p. 281.

Tableau 9 :
Scénarios
d'évolution d'une
activité agricole de
type extensif en
prairie humide

Réalisation :
L. GUERIN, étudiante EPU-DA, 2010.

Les revenus liés aux produits agricoles sont nécessairement à prendre en compte pour déterminer la pérennité d'une exploitation.

Les conflits d'usage (élevage/chasse ou loisirs) peuvent également intervenir et modifier l'occupation du sol d'une prairie humide.

		Les propriétés agronomiques du sol...	
		... permettent un changement d'activité et une intensification	... ne permettent pas un changement d'activité
Les aides aux pratiques de type extensif en prairie humide...	... sont suffisantes pour assurer la pérennité de l'exploitation / ne sont pas économiquement désavantageuses par rapport à d'autres activités	① ? <i>D'autres paramètres à considérer (difficultés d'exploitation...)</i>	② Maintien de l'activité de type extensif et préservation des zones humides
	... ne permettent pas d'assurer la pérennité de l'exploitation / sont désavantageées par rapport à d'autres activités (intensives)	③ Risque d'intensification du système de production et de dégradation des zones humides	④ Risque de déprise agricole et d'enrichissement des zones humides

A partir de ce tableau et de l'étude de cas traitée, il apparaît clairement que le Marais poitevin vérifie le scénario ③.

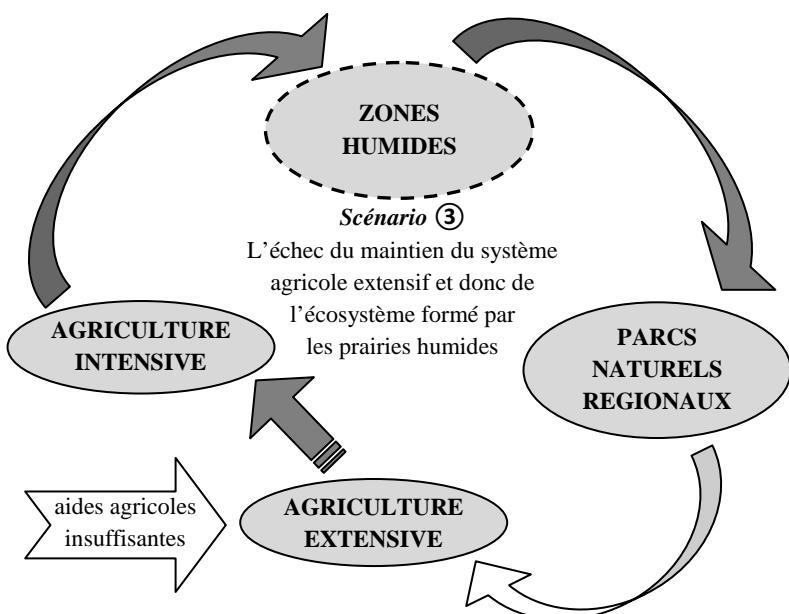
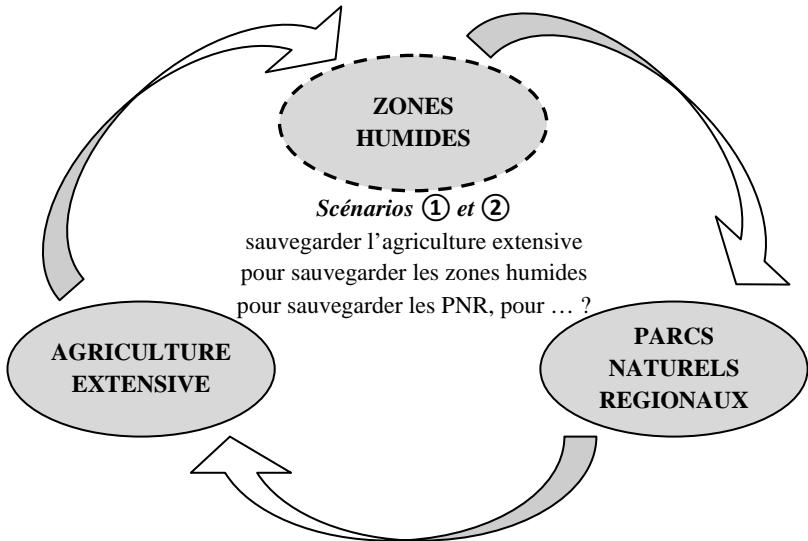
De plus, les scénarios présentés peuvent être complétés par la Figure 5 (p. 70) où l'entrée « les politiques agro-environnementales et les aides agricoles » est privilégiée.

Dans les scénarios ① et ②, la boucle d'actions n'est pas interrompue. Sur un territoire de zones humides est créé un PNR dans l'objectif de préserver ces espaces et les pratiques qui y sont présentes. Sans autre alternative d'exploitation que des activités agricoles extensives dont la rentabilité est assurée par des aides financières suffisantes, le Parc peut maintenir cette agriculture. Celle-ci assure ainsi la préservation de l'écosystème humide et permet au PNR de garantir le respect des objectifs contenus dans la charte.

Dans le scénario ③, cette dynamique circulaire n'est pas possible. En effet, le déséquilibre des aides agricoles introduit une rupture entraînant une transition dans les systèmes agricoles qui conduit à la disparition de prairies humides. Par conséquent, l'échec de l'application de la charte est constatée ce qui ne justifie plus l'existence du Parc.

Figure 5 : Rupture du cercle de viabilité des trois entités zones humides, PNR et agriculture extensive en cas d'insuffisance des aides agricoles

Réalisation :
L. GUERIN, étudiante EPU-DA, 2010.



Ainsi l'étroite relation entre PNR, zone humide et agriculture extensive semble-t-elle dépendre de deux paramètres majeurs. D'une part, les propriétés agronomiques du sol conditionnent les alternatives aux pratiques agricoles existantes. D'autre part, les aides agricoles déterminent en partie la rentabilité de l'exploitation extensive des prairies humides.

De fait, il est nécessaire d'analyser plus en détail la politique agricole en matière de soutien aux activités de type extensif afin de positionner les moyens PNR dans les leviers d'action sur la gestion des zones humides par ces pratiques.

22. La situation des Parcs naturels régionaux face à la politique agricole en matière de soutien aux activités de type extensif

La politique agricole, déterminée aux niveaux national et européen, crée un cadre juridique et financier qui conditionne la gestion locale des zones humides. Selon Geneviève Barnaud, Patrick Bazin et Laurent Mermet, c'est cette politique économique qui a l'impact le plus important à l'échelle nationale¹⁶⁵.

De fait, il semble intéressant d'analyser deux dispositifs financiers importants dont peuvent disposer des exploitations dites extensives en zone humide, en cherchant d'une part à cerner les limites de ces mesures et d'autre part à identifier les éventuelles freins qui se présentent aux Parcs dans leur mise en place. Le premier est une aide contractuelle, dont le principe d'engagement volontaire correspond au champ d'action des PNR, tandis que le second est une indemnité de nature compensatoire.

a) Des difficultés dans la mise en œuvre des outils au service du développement durable des zones humides : le cas des Mesures Agro-Environnementales

Les différents entretiens que j'ai menés auprès de chargés de mission de Parcs¹⁶⁶ mettent en évidence la fragilité des MAE qui comptent beaucoup pour la préservation de zones humides. Ces dispositifs contractuels recouvrent les mesures développées dans le cadre de la PAC et peuvent être mis en place par les PNR en partenariat avec des instances institutionnelles (Chambre d'agriculture, Direction Départementale des Territoires, Organisme Départemental pour l'Aménagement des Structures des Exploitations Agricoles). Plusieurs difficultés se posent dans le déploiement de ces mesures.

Des changements fréquents des dispositifs d'aides

Depuis 1992 et la réforme de la PAC, quatre générations de systèmes d'aides se sont succédé¹⁶⁷ ayant engendré un sentiment d'instabilité notamment souligné lors d'un entretien avec la Chargée de mission Environnement du PNR de Brière¹⁶⁸. Ces changements d'outils constituent une cause de la fragilité de ces dispositifs contractuels.

Mises en place en 2007, les Mesures Agro-Environnementales Territorialisées (MAET) ont vocation à s'appliquer sur des territoires à enjeux ciblés au sein de zones d'action telles que les sites Natura 2000 et les bassins versants prioritaires définis au titre de la directive cadre sur l'eau. Avec les MAET est regrettée « la perte de vision globale « biodiversité » à l'échelle de l'exploitation »¹⁶⁹. En effet, contrairement aux précédents dispositifs CTE et CAD où il était nécessaire d'effectuer un diagnostic de

¹⁶⁵ Geneviève BARNAUD, Patrick BAZIN, Laurent MERMET, « Zones humides : quand les perspectives de 1994 se transforment en réalités de 1999 », *Annales des Mines, Responsabilité & Environnement*, n°15, juillet 1999, p. 77.

¹⁶⁶ Cf. Annexe 8 : Trame directrice orale et écrite de questions adressées aux chargés de mission de Parc contactés.

¹⁶⁷ 1992-1999 : Opérations Locales Agro-Environnementales ; 2000-2003 : Contrats Territoriaux d'Exploitation ; 2003-2006 : Contrats d'Agriculture Durable ; 2007-2013 : Mesures Agro-Environnementales Territorialisées.

¹⁶⁸ Entretien avec Annie BOULET, Chargée de mission Environnement au PNR de Brière, 13 avril 2010.

¹⁶⁹ Entretien avec François PINET, Chargé de mission Ecologie au PNR de la Brenne, 14 avril 2010.

l'ensemble de l'exploitation en plus d'endroits les plus remarquables ciblés, seules les prairies humides sont étudiées dans le cas des MAET. Par conséquent, la nature dite ordinaire est délaissée.

La complexité de l'organisation des MAET

Si la contractualisation se révèle efficace dans certains PNR¹⁷⁰, il semble cependant que ce type de mesures soit « très très très lourd à organiser et à animer »¹⁷¹. Le PNR de Brenne est opérateur dans le cadre de la MAET « Prairies fleuries »¹⁷² et la situation diffère notamment du PNR des Bauges où le diagnostic des exploitations est élaboré par les Chambres d'agriculture ou par l'agriculteur lui-même. En effet, ce diagnostic est difficile à effectuer par les exploitants en Brenne en raison du « mélange important de flore et de prairie pâturée »¹⁷³ qui complique l'état des lieux de la végétation. Par conséquent, une ingénierie importante doit être déployée par le Parc qui embauche un botaniste pour diagnostiquer chaque parcelle à contractualiser.

Cet exemple de MAET souligne ainsi les difficultés des Parcs dans l'organisation de tels dispositifs, à laquelle s'ajoutent la complexité administrative de leur mise en place, pouvant représenter une contrainte pour les éventuels contractants, de même que les modalités du cahier des charges à valider. En effet, la conditionnalité* des MAE, mise en place depuis 2005 et qui consiste à établir un lien entre le versement des aides et le respect d'exigences environnementales, implique des contrôles, « stress principal des exploitants »¹⁷⁴. Le PNR des Caps et Marais d'Opale, lors du colloque « agriculture et zones humides » du 1^{er} décembre dernier, soulignait également que la conditionnalité représente un frein à la contractualisation, particulièrement pour les agriculteurs ayant peu de surface ou de linéaire en zone humide¹⁷⁵. De plus, l'exigence d'un système de production « trop extensif »¹⁷⁶, de par des contraintes de retard de fauche, peut conduire à l'abandon de ce type de pratique.

Des dispositifs financiers limités

La mise en œuvre de telles mesures de soutien aux activités extensives pour préserver des zones humides est dépendante de l'enveloppe financière à disposition. Dans le PNR de Camargue qui constate une forte demande de contractualisation, certaines mesures qui auraient pu être réalisées en 2008 ont ainsi été reportées à l'année suivante¹⁷⁷. L'importante dépendance financière de ces activités « fortement subventionnées » est d'ailleurs considérée comme une menace dans le diagnostic de territoire¹⁷⁸.

¹⁷⁰ Brenne, Brière, d'après entretiens avec des chargés de mission de ces Parcs.

¹⁷¹ Entretien avec François PINET, Chargé de mission Ecologie au PNR de la Brenne, 14 avril 2010.

¹⁷² Engagement agro-environnemental mis en place suite à l'initiative du PNR du Massif des Bauges et de l'Inra Ecodéveloppement d'Avignon qui vise à protéger la biodiversité des prairies agricoles menacées de banalisation.

Julie FARGIER, Philippe MESTELAN, Thierry MOUGEY et Christine de SAINTÉ MARIE, *MAET « Prairies fleuries » : État d'avancement de la mise en œuvre de l'engagement unitaire expérimental Herbe_07 « Maintien de la richesse floristique d'une prairie naturelle » dans les territoires de l'Hexagone*, juin 2009.

¹⁷³ Entretien avec François PINET, Chargé de mission Ecologie au PNR de la Brenne, 14 avril 2010.

¹⁷⁴ Entretien avec Marie-Gabrielle MARTIN-SIMON, DDT d'Indre-et-Loire, 26 février 2010.

¹⁷⁵ Lucile PAYEN, Chargée de mission au PNR des Caps et Marais d'Opale, *Maintien de l'activité agricole par la contractualisation en MAE en zones humides : exemple de la basse vallée de la Slack*, Colloque « Agriculture et zones humides », Arras : 1^{er} décembre 2009.

¹⁷⁶ Entretien avec Patrick FROMONT, DDT de Charente Maritime, 22 mars 2010.

¹⁷⁷ Entretien avec Anne VADON, Chargée de mission Agriculture et Elevage au PNR de Camargue.

¹⁷⁸ *Diagnostic du PNR de Camargue : l'économie*, 2008, p. 49.

Dans le cas de la Brière, si les aides acquises pour l'élevage extensif en zone humide sont « au niveau des besoins définis »¹⁷⁹, la contrainte restante demeure le risque qu'il n'y ait pas une enveloppe suffisante par territoire alors que nécessaire pour convaincre les exploitants de ne pas abandonner les milieux humides.

De façon comparable au Marais poitevin, l'efficacité économique des activités agricoles les plus extensives est plus faible que celle d'activités dites « types ». En effet, des enquêtes ont été réalisées sur 14 exploitations du bassin Artois-Picardie¹⁸⁰, une partie étant située dans le périmètre du PNR des Caps et Marais d'Opale. 12 des 14 exploitations ont déjà souscrit à une MAE (CAD, CTE, MAET). L'étude montre que les quatre exploitations les moins rentables ont les proportions de surface de zones humides dans la SAU les plus élevées¹⁸¹. De plus, le travail dans ses secteurs semble en majorité subi par les agriculteurs, ce qui soulève sérieusement la question du maintien des exploitations les plus en difficulté.

Une dimension partenariale majeure

Le dynamisme de la synergie entre les opérateurs des MAET, c'est-à-dire les PNR avec des instances agricoles institutionnelles, et la profession agricole détermine la réussite de ces mesures. Elle constitue une condition nécessaire selon la Chargée de mission Environnement du PNR de Brière qui estime « qu'en maintenant le dynamisme et la mobilisation actuelle des agriculteurs et des partenaires institutionnels, nous comptions au moins continuer de stabiliser les surfaces de marais à usage agricole »¹⁸². Parmi les explications du succès du maintien de la biodiversité des marais par l'élevage extensif en Brière est avancée la démarche pionnière du Parc en matière de maintien de ce type d'activité à l'époque de l'intensification de l'agriculture en France. Si cette problématique « paraît plus évidente »¹⁸³ aujourd'hui en Brière, elle l'est probablement en raison du soutien considéré comme suffisant sur ce territoire ainsi que de l'absence d'alternative de pratique agricole sur ces espaces. En effet, la rentabilité de la culture du maïs en Brière est sans comparaison à celle du Marais poitevin dont la situation a été exposée plus haut. Les quelques agriculteurs qui s'y sont essayés n'ont pas pu le récolter du fait de la hauteur du niveau d'eau¹⁸⁴.

De la même façon, le succès de la contractualisation dans le PNR de Camargue tient probablement en partie du fait de la non-concurrence de l'élevage extensif avec une autre activité sur des zones humides telles que les sansouires¹⁸⁵. De fait, l'analyse de l'occupation du territoire entre 1991 et 2001 conclut à « une convergence entre agriculture et protection de l'environnement »¹⁸⁶.

Ainsi, en raison des critères préétablis (Tableau 9 p. 69), il semble que les PNR de Camargue et de Brière appartiennent à la catégorie ② dont la réussite de la contractualisation au travers des MAET paraît liée à l'absence d'alternative de pratiques agricoles plus rentables.

¹⁷⁹ Entretien avec Annie BOULET, Chargée de mission Environnement au PNR de Brière, 13 avril 2010.

¹⁸⁰ Cécile GALLIAN, Jean-Damien CAGNARD, Jean-Marie GLACET, Agence de l'eau Artois-Picardie, Chambre d'Agriculture du Nord et du Nord-Pas-de-Calais, *Exploitations agricoles en zones humides : enquêtes sur 14 exploitations d'élevage en zones humides du Bassin Artois-Picardie*, Colloque « Agriculture et zones humides », Arras : 1^{er} décembre 2009.

¹⁸¹ Cf. Annexe 9 : Efficacité économique d'exploitations de zone humide : cas du bassin Artois-Picardie.

¹⁸² Ibid., expression typographiquement soulignée par Annie BOULET dans un échange de mails.

¹⁸³ Ibid.

¹⁸⁴ Entretien avec Annie BOULET, Chargée de mission Environnement au PNR de Brière, 13 avril 2010.

¹⁸⁵ Entretien avec Anne VADON, Chargée de mission Agriculture et Elevage au PNR de Camargue.

¹⁸⁶ PNR de Camargue, *Occupation du sol en Camargue : cartographie du territoire du PNR de Camargue en 2001 et évolution depuis 1991*, p. 49.

Mesures Agro-Environnementales Territorialisées et charte de Parc : deux dispositifs contractuels

Suite à l'identification de limites liées aux MAET dans leur application au sein des PNR, il peut être intéressant de rapprocher ces mesures d'engagement d'agriculteurs volontaires avec un autre contrat que constitue la charte de Parc. Rappelons que les PNR poursuivent un objectif de préservation des zones humides présentes dans leur périmètre conjointement à un second objectif de développement local. La durabilité de ce dernier doit être assurée pour pérenniser les activités présentes sur le territoire du Parc. Cependant, outre des caractéristiques de fond qui viennent d'être évoquées pour les MAET et plus haut concernant la charte, deux limites dans la forme de ces contrats sont susceptibles de s'opposer à la réalisation de la double mission des Parcs.

D'une part, il existe inévitablement un **déphasage temporel** entre le projet de charte, dont on a auparavant souligné l'importance des mesures contractuelles qui y est développée, et les MAET. De fait, ces deux dispositifs n'ont premièrement pas la même durée, la charte étant renouvelée tous les douze ans et les MAET correspondant à un engagement de cinq ans. Deuxièmement, il est peu probable que le lancement d'une nouvelle charte coïncide avec une nouvelle génération de MAE.

D'autre part, l'un comme l'autre de ces contrats sont considérés comme **trop courts pour donner des perspectives d'avenir lisibles**. La définition de développement local rejoignant celle de développement durable, comme nous l'avons exposée précédemment, il se présente donc une réelle difficulté de pérennisation d'une situation et contractuelle et dépendante d'aléas de succession d'outils de subventions ainsi que de l'enveloppe budgétaire qui leur est attribuée. Comparativement à ce qu'exprimait la directrice adjointe de la Chambre d'agriculture de l'Indre en 2002 au sujet des MAET, qui jugeait que « cinq ans, c'est court pour parler de développement durable surtout si les politiques qui marchent bien, comme les MAE, ne sont pas poursuivies par les pouvoirs publics »¹⁸⁷, le projet de territoire défini dans la charte de Parc se trouve réduit dans ses ambitions par des contraintes de délai pour le renouvellement de cette dernière.

Outre les MAE, il existe une aide plus spécifique pour les exploitations agricoles dont l'activité est affectée par des handicaps naturels. Cette aide dépend du découpage territorial des zones dites défavorisées.

¹⁸⁷ Marie-France LHERITIER, Directrice adjointe de la Chambre d'Agriculture d'Indre, in *Deuxièmes rencontres nationales des acteurs du pôle-relais « zones humides intérieures » : Développement durable des zones humides : quels enjeux économiques ?*, Parc naturel régional de la Brenne, 14, 15 et 16 novembre 2002, p. 8.

b) L'Indemnité Compensatoire de Handicap Naturel : une situation implicite pour les zones humides dans le découpage territorial des zones défavorisées

Dans la politique de développement rural 2007 – 2013 de l'Union Européenne, trois catégories de zones sont considérées comme défavorisées où l'activité agricole souffre de handicaps naturels qui peuvent bénéficier d'aides financières : il s'agit des zones de montagne, des zones défavorisées « intermédiaires » et des zones affectées par des handicaps spécifiques¹⁸⁸. Dans cette dénomination n'apparaît pas explicitement de catégorie « zones humides » au même titre que celle réservée aux zones de montagne.

Sur la base des définitions des zones défavorisées établies par une directive européenne de 1975¹⁸⁹, la France a déterminé quatre types de zones défavorisées : les zones de haute-montagne, les zones de montagne, les zones de piémont, des zones défavorisées simples. Les zones humides gérées par des pratiques agricoles extensives présentées dans les chartes de Parc, elles-mêmes concernées pas des coûts de production élevées fragilisant ces activités, peuvent être classées en zones défavorisées simples.

Cette catégorisation est importante dans la mesure où elle concerne les **Indemnités Compensatoires de Handicaps Naturels (ICHN)**. Financées par l'Etat avec un cofinancement européen, ces aides ont pour objectif de compenser les surcoûts liés aux difficultés d'exploitation dans les zones défavorisées et sont plafonnées selon les quatre types de zones présentés. A ceux-ci s'ajoute celui des zones affectées de handicaps spécifiques¹⁹⁰ qui bénéficient d'indemnités supérieures à celles des zones défavorisées simples¹⁹¹. Les critères de classement de ces dernières ont été redéfinis par la Commission européenne et leur zonage est à l'heure actuelle en révision par un groupe de travail au Ministère de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Pêche. Ces modifications concernent directement certains PNR en zone humide. En effet, parmi les Parcs de milieux humides, trois cas peuvent être présentés concernant la revendication d'un statut de zone à handicap spécifique qui permettrait de soutenir les activités présentes sur cet espace. Les acteurs de zones humides sollicitent de fait depuis plusieurs années une indemnité spéciale zones humides qui constituerait un équivalent à la politique de zones de montagne.

- Le Parc du Marais poitevin

Le cas du Parc du Marais poitevin se présente chronologiquement en premier lieu. Une indemnité compensatoire – ICHN « spéciale prairies » – a été mise en place à titre expérimental dans le Marais poitevin en 2002 à la suite de demandes de création d'une aide spécifique aux zones humides. Cependant, l'évaluation à mi-parcours du plan d'action gouvernemental pour le Marais poitevin 2003-2012 met en évidence les limites de la faisabilité et de l'intérêt d'une mesure couvrant l'ensemble d'une zone humide. En

¹⁸⁸ Règlement (CE) n° 1257/1999 du Conseil du 17 mai 1999 concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FOGA) et modifiant et abrogeant certains règlements.

¹⁸⁹ Directive 75/271/CEE du Conseil, du 28 avril 1975, relative à la liste communautaire des zones agricoles défavorisées au sens de la directive 75/268/CEE (France).

¹⁹⁰ Règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil du 20 septembre 2005 concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feder).

¹⁹¹ 2,5 fois plus importantes : 128 €/ha de surface fourragère contre 49€/ha pour les zones défavorisées simples « hors sèche ».

MAAP, « L'ICHN », [En ligne], <http://agriculture.gouv.fr/sections/thematiques/exploitations-agricoles/aides-aux-exploitations/les-indemnites-compensatoires-de-handicaps-naturels-ichn-pour-une-agriculture-active-et-viable-dans-les-regions-defavorisees/>, (page consultée le 25 avril 2010).

effet, les critères d'éligibilité à l'ICHN exigent notamment que le siège ainsi que 80 % de la SAU de l'exploitation soient situés dans la zone défavorisée¹⁹². De fait, seulement 35 % des superficies du marais auraient bénéficié de ce complément en 2004¹⁹³. A ces contraintes s'ajoute également le non-cumul de cette indemnité spécifique avec les MAET. Le cas des zones humides est encore une fois ramené à celui des zones de montagne, l'importante différence de la situation des premières résistant dans le fait que des avantages pourraient être tirés d'une reconversion des prairies en cultures par leurs exploitants, en plus de l'apport d'un revenu lié à leur localisation dans une zone difficile. Ainsi l'inefficacité de ce dispositif expérimental met-il en évidence « les difficultés d'une reconversion des exploitations agricoles vers un modèle de production extensif économiquement et écologiquement viable »¹⁹⁴ de même que la non-adaptation de l'ICHN au contexte des prairies humides.

- Le PNR de Camargue

Le PNR de Camargue s'est également mobilisé pour la reconnaissance de sa zone humide en tant que zone à handicap spécifique en raison des difficultés rencontrées par la riziculture dans la gestion de l'eau et l'entretien des réseaux d'irrigation de d'assainissement. De plus, l'avant-projet de charte mentionnait une réflexion à mettre en place par l'Etat sur la mise en œuvre d'une « indemnité compensatrice pour handicap spécifique (ICHS zone humide) »¹⁹⁵. Cet engagement s'est réduit à celui de « poursuivre sa réflexion sur le handicap spécifique zone humide sur la zone du delta »¹⁹⁶ dans la charte finale approuvée. Si cette réflexion est en cours, une aide spécifique comparable à celle du Marais poitevin n'a cependant pas été accordée à la Camargue malgré la demande du Parc¹⁹⁷.

- Le PNR de la Brenne

De la même façon, le PNR de Brenne souhaite saisir l'opportunité de la révision des zones défavorisées simples en obtenant un statut de zone à handicap spécifique pour la zone humide classée Ramsar. Toutefois, il semblerait que pour aider les agriculteurs à produire sur le territoire du Parc, « **il faudrait arriver à des mesures qui ressemblent à ce qui se passe en montagne** »¹⁹⁸.

Ainsi l'expérience peu concluante du Marais poitevin de même que l'inadaptation du découpage territorial des zones défavorisées au contexte des zones humides met-elle en évidence un manque de la prise en compte de ces milieux dans la politique agricole. Une fois encore, le paramètre financier doit être relié à la configuration des zones humides qui permettent ou non une reconversion agricole. C'est dans cet objectif d'une

¹⁹² MAAP, « ICHN », *Dossier : Aides aux surfaces agricoles*, [En ligne], <http://agriculture.gouv.fr/sections/magazine/dossiers/mise-en-oeuvre-du-bilan5127/aides-aux-surfaces/indemnite-compensatoire/>, (page consultée le 25 avril 2010).

¹⁹³ Eric BINET, Alain ESCAFRE, Françoise FOURNIE, Conseil général de l'environnement et du développement durable, Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux, *Evaluation à mi-parcours de la mise en œuvre du plan d'action gouvernemental pour le Marais poitevin 2003-2012*, mai 2009, p. 43.

¹⁹⁴ Joël BOURDIN, *Rapport d'information au nom de la délégation du Sénat pour la planification sur l'évaluation des zones humides*, 2009, p. 31.

¹⁹⁵ Parc naturel régional de Camargue, *Elaboration de l'avant-projet de charte du Parc naturel régional de Camargue*, 9 janvier 2009, p. 41

¹⁹⁶ Charte du Parc naturel régional de Camargue, 2009, p. 106.

¹⁹⁷ Entretien avec Anne VADON, Chargée de mission Agriculture et Elevage au PNR de Camargue, 19 avril 2010.

¹⁹⁸ André GATEAULT, Chambre d'Agriculture d'Indre, in *Deuxièmes rencontres nationales des acteurs du pôle-relais « zones humides intérieures » : Développement durable des zones humides : quels enjeux économiques ?*, Parc naturel régional de la Brenne, 14, 15 et 16 novembre 2002, p. 104.

plus grande considération de l'élevage extensif en prairie humide qu'est réclamée une Indemnité Spéciale Zones Humides par le Groupe Zones Humides¹⁹⁹ dont fait partie la Fédération des PNR, dans la même optique que l'ICHS zone humide demandée par le PNR de Camargue. A la fragilité des MAE s'ajoutent donc les limites de l'ICHN, ces deux dispositifs pouvant dans certains cas restreindre la portée de l'action des Parcs.

c) Les limites des moyens des Parcs naturels régionaux pour assurer le maintien des activités agricoles extensives

L'étude de deux types d'aides pour les exploitations de type extensif en prairies humides permet de définir les limites des moyens des PNR dans la réalisation de leur double objectif de préservation environnementale et de développement local en zone humide. Les deux volets de cet objectif, représentés par les zones humides d'une part et les exploitations agricoles dites extensives d'autre part, sont étroitement liés comme nous l'avons illustré dans la Figure 5 (p. 70). En effet, la conservation des premières est assurée par l'activité des secondes. Cependant, nous avons pu constater que le système d'aides agricoles en lien avec les potentialités agricoles des zones humides possède un rôle déterminant dans le maintien de ce type de pratiques. Deux niveaux d'analyse se présentent alors, le second découlant du premier :

- **La fragilité des dispositifs d'aides agricoles destinés au soutien des activités extensives ;**

Qu'ils soient contractuels comme les MAE ou compensatoires comme l'ICHN, les dispositifs d'aides étudiés montrent certaines limites. En effet, elles proviennent de critères de définition non adaptés aux zones humides comme dans le cas de l'ICHN. Pour les MAE, les limites sont liées à la complexité d'organisation de ces mesures qui peut constituer un frein à la contractualisation à laquelle s'ajoute la fréquence élevée des changements des MAE. De plus, un important déséquilibre d'efficacité économique est susceptible d'apparaître entre deux systèmes agricoles opposés selon un critère d'intensification des pratiques. Ce déséquilibre se trouve de fait dépendant d'une part des aides agricoles et de la rentabilité des productions, d'autre part des difficultés d'exploitation pour des activités extensives. En effet, dans une étude sur les coûts spécifiques de l'exploitation de terres agricoles en zone humide effectuée dans le marais audomarois, il a été évalué que « presque la moitié du surcoût est liée à la perte de temps pour le pâturage »²⁰⁰.

Ces faiblesses observables selon les contextes peuvent par conséquent affecter l'action des opérateurs de ces mesures, dont font partie les PNR pour qui la particularité réside dans le fait d'avoir été créés pour préserver un environnement et des pratiques dites traditionnelles qui s'y exercent.

¹⁹⁹ Pôles lagunes, « Indemnité Spécifique Zones Humides », [En ligne], http://www.pole-lagunes.org/web/view_section.php?id_section=245&anchorName=, (page consultée le 2 mai 2010).

²⁰⁰ Eric COMONT, *Les coûts spécifiques liés à l'exploitation de terres agricoles dans les zones humides : le cas du marais audomarois*, Colloque « Agriculture et zones humides », Arras : 1^{er} décembre 2009.

- **Des contraintes pour les PNR, dépendantes de la configuration des zones humides de leur territoire, pour le maintien des activités extensives présentes.**

Les limites propres aux dispositifs d'aides étudiés constituent de fait des contraintes dans la réalisation du projet de territoire des Parcs, auxquelles s'ajoutent les limites propres au fonctionnement des PNR. En effet, l'action des Parcs tient en grande partie du domaine contractuel.

Il est cependant nécessaire de souligner une fois encore le caractère déterminant du contexte local engendré par les zones humides. A une question relative au cas des marais de l'Ouest, Patrick Steyaert considérait ceci : « Ce qu'il faut retenir, et je ne crois pas que cela aie vraiment changé, c'est que les déséquilibres financiers créés par le marché et les aides au bénéfice de la céréaliculture et au détriment de l'élevage sont un moteur contre lequel les PNR ne peuvent rien faire... Sans parler des aspects liés au travail (temps, pénibilité, etc.) entre ces deux types d'activités. »²⁰¹.

²⁰¹ Echange avec Patrick STEYAERT, 28 avril 2010.

CONCLUSION

Retour sur la démarche de recherche empruntée

En raison des limites de certains dispositifs financiers de soutien aux pratiques agricoles extensives, il apparaît ainsi que ces activités de type « élevage extensif sur prairies naturelles humides » encouragées par les chartes pour préserver les zones humides sont économiquement fragiles et que les conditions de leur maintien ne sont pas totalement maîtrisées par les PNR. Par conséquent, dans un contexte de déséquilibre d'aides entraîné par la politique agricole d'une part, et de possibilité de reconversion des exploitations vers des activités plus intensives et rentables d'autre part, un PNR ne peut pas maîtriser la transformation des zones humides induite par l'agriculture. (Partie 3).

De fait, le fondement même de l'action d'un Parc est tourné vers la mise en réseau d'acteurs autour de problématiques touchant leur territoire. Le Parc prend donc part au jeu partenarial dont la dynamique constitue la première étape déterminante dans la réalisation du projet décrit dans la charte. En effet, nous avons pu parfois remarquer la généralité de ce document qui ne possède aucune valeur réglementaire. De plus, c'est surtout la complexité du jeu d'acteurs s'exerçant en zone humide et la dimension contractuelle des actions engagées qui transparaît à la lecture des chartes. (Partie 2).

Ainsi la succession imbriquée des deux questions spécifiques traitées a-t-elle permis d'apporter des vérifications aux hypothèses formulées. De plus, elle fournit des éléments de réponse à la question générale soulevée. En raison des nombreux enjeux concernant les zones humides et des caractéristiques d'existence et de fonctionnement des PNR, à la fois territoires et outils contractuels d'aménagement de ces territoires, nous pouvons clairement affirmer que les enjeux des zones humides dépassent les moyens des Parcs. Cependant, il ne s'agit pas d'isoler les PNR dans la gestion des zones humides. En effet, la variété et le nombre des acteurs concernés montrent bien l'importance de la synergie à mettre en place pour préserver ces milieux. Outre ce facteur humain, relatif à une dynamique locale, intervient le facteur financier qui implique une hiérarchisation des actions à mettre en œuvre à l'échelle du Parc. Ce facteur conditionne également la réussite de ces actions comme nous avons pu le constater dans le domaine de l'agriculture.

Notre problème de départ questionnait la possibilité de réalisation du double objectif de préservation de l'environnement et de développement local en zone humide. Pour ce qui est de l'agriculture, qui représente l'usage principal des milieux humides, il semble que ce double objectif peut être atteignable si le maintien des pratiques agricoles dites extensives est assuré, ce dernier étant dépendant de critères que nous avons identifiés.

Perspectives d'avenir

Le 1^{er} février dernier, à la veille de la journée mondiale des zones humides et en réponse aux engagements du Grenelle Environnement, a été présenté le nouveau plan national d'action pour la sauvegarde des zones humides²⁰² qui fait suite à celui lancé en 1995. Les pratiques agricoles « traditionnelles » en zone humide constituent la cible du

²⁰² MEEDDM, *Plan national en faveur des zones humides*, février 2010.

premier axe développé et une réflexion sur l'évolution des MAET pour mieux répondre aux enjeux de protection de ce type d'espaces est évoquée. Cependant, les mesures prévues concernant l'agriculture sont « certainement la plus grosse faiblesse de ce plan »²⁰³ selon France Nature Environnement, la Ligue pour la Protection des Oiseaux et la Société Nationale de Protection de la Nature. En effet, l'Indemnité spéciale Zones Humides, dont la demande de création avait été formulée par le Groupe Zones Humides, ne figure pas dans le nouveau plan national d'action. Il est seulement à noter qu'un bilan des aides déjà existantes est prévu d'être livré en juillet prochain afin d'améliorer l'efficacité des dispositifs d'aides agricoles.

Considérant la réflexion suivante de Luc Barbier, Président du Groupe Zones Humides et Patrick Bazin, du Conservatoire du littoral :

« Face à la diminution amorcée du nombre d'agriculteurs, au renforcement des contraintes environnementales sur les exploitations agricoles, à l'absence de lisibilité et de durabilité dans les MAE actuelles, il convient de se mettre en ordre de marche dans les plus brefs délais avant de ne plus avoir d'éleveurs pour contractualiser et assurer la gestion des prairies naturelles humides. »²⁰⁴,

une question se pose : quel est l'avenir de la contractualisation visant à maintenir les exploitations extensives en zone humide et quelles en seront les conséquences pour les PNR ?

²⁰³ FNE, SNPN, LPO, « Plan National d'Action en faveur des Zones Humides : Des intentions mais un manque d'ambition », Communiqué de presse du 29 janvier 2010.

²⁰⁴ Luc BARBIER et Patrick BAZIN, « Zones humides et agriculture : Pour une dynamique durable », *Zones Humides Infos*, n°56-57, 2^{ème} et 3^{ème} trimestres 2007, p. 17.

GLOSSAIRE

Bassin versant	Notion géographique qui désigne l'ensemble du territoire drainé par un cours d'eau principal et ses tributaires. Les eaux souterraines, qui alimentent les cours d'eau durant les périodes d'étiage, font partie intégrante du bassin versant au même titre que les eaux de surface et les milieux humides. Les limites du territoire d'un bassin versant sont appelées lignes de partage des eaux et sont constituées des sommets qui séparent la direction d'écoulement des eaux de ruissellement. Cette subdivision naturelle du territoire permet de délimiter physiquement le domaine des interactions, des différences et des utilisations qui peuvent modifier la ressource eau. ²⁰⁵
Conditionnalité des aides agricoles	Mise en place en 2005, la conditionnalité soumet le versement de certaines aides agricoles au respect d'exigences de base en matière d'environnement et de santé. ²⁰⁶
Ecosystème	Système formé par un environnement (biotope) et par l'ensemble des espèces (biocénose) qui y vivent, s'y nourrissent et s'y reproduisent. ²⁰⁷
Ecotone	Zone de transition entre deux (ou plus) systèmes écologiques adjacents, possédant un ensemble de caractéristiques spatio-temporellement dépendantes et définies par la force des interactions entre les deux systèmes ²⁰⁸
Hydromorphe	Évolution d'un sol, dépendant du régime hydrique, marqué par un engorgement, au moins saisonnier, de certains horizons ou du profil entier, provoquant une privation d'oxygène ²⁰⁹
Hygrophile	Se dit d'une plante qui aime l'humidité ²¹⁰
Sansouire	Terme local (Camargue) : Paysage et formation végétale dominée par des salicornes (plantes herbacées) buissonnantes sur des terrains peu ou pas irrigués où le sel affleure lors des grandes chaleurs ²¹¹

²⁰⁵ Jean-Christophe LATA, *Importance du sol dans la biologie de la plante*, 2009.

²⁰⁶ MAAP, *La conditionnalité*, [En ligne], http://agriculture.gouv.fr/sections/thematiques/europe-international/politique-agricole-commune/module_pac_dpu/la-conditionnalite/, (page consultée le 1^{er} mai 2010).

²⁰⁷ Larousse 2009.

²⁰⁸ Jean-Christophe LATA, op. cit.

²⁰⁹ Larousse 2009.

²¹⁰ Ibid.

²¹¹ PNR de Camargue, « Glossaire », [En ligne], <http://www.parc-camargue.fr/Francais/gloss.php>, (page consultée le 10 mai 2010).

LISTE DES SIGLES

CNPN	Conseil National de la Protection de la Nature
DDT	Direction Départementale des Territoires
FNE	France Nature Environnement
FNPNR	Fédération des Parcs naturels régionaux de France
ICHN	Indemnité Compensatoire de Handicap Naturel
INRA	Institut National de la Recherche Agronomique
LPO	Ligue pour la Protection des Oiseaux
MAAP	Ministère de l’Alimentation, de l’Agriculture et de la Pêche
MAE/MAET	Mesures Agro-Environnementales/ Mesures Agro-environnementales Territorialisées
MEEDDM	Ministère de l’Ecologie, de l’Energie, du Développement Durable et de la Mer
ODASEA	Organisme Départemental pour l’Aménagement des Structures des Exploitations Agricoles
ONZH	Observatoire National des Zones Humides
PAC	Politique Agricole Commune
PNR	Parc naturel régional
PNRZH	Programme National de Recherche sur les Zones Humides
PNZH	Plan National d’action pour les Zones Humides
RGA	Recensement Général Agricole
SAU	Surface Agricole Utile (Selon l’Insee, la SAU comprend les terres arables, les surfaces toujours en herbe et les cultures permanentes.)
SNPN	Société Nationale de Protection de la Nature
SoeS	Service de l’Observation et des Statistiques (Rattaché au Commissariat général au développement durable (CGDD), le SoeS assure, depuis le 10 juillet 2008, les fonctions de service statistique pour les domaines de l’environnement, de l’énergie, de la construction, du logement et des transports et reprend les fonctions de l’Institut français de l’environnement (Ifen).)
UICN	Union Internationale pour la Conservation de la Nature

BIBLIOGRAPHIE

PARCS NATURELS REGIONAUX

ACTES DE COLLOQUE

BILLET Philippe, *Les Parcs naturels régionaux et le droit*, Rencontre des Parcs naturels régionaux de France, Saverne, 6 et 7 septembre 2006.

ARTICLES

DUBESSAY Nadège, « Parc naturel régional de Camargue, quel avenir ? », *La Terre*, 16 janvier 2006, [En ligne], http://www.laterre.fr/article.php3?id_article=6, (page consultée le 12 avril 2010).

MARSAT Jean-Bernard, « Des organisations locales acteurs de transversalités intersectorielles : les PNR comme archétypes « d'acteur intégrateur mixte (AIM) » », *XLVIème colloque de l'Association de Science Régionale De Langue Française : Entre projets locaux de développement et globalisation de l'économie : quels équilibres pour les espaces régionaux ?*, Clermont-Ferrand, juillet 2009.

WARD A., « Ex Parc Naturel Régional de l'Audomarois », *bulletin de la Fédération des Associations de protection de l'environnement du Nord Pas de Calais*, n°87, 1997.

CONTEXTE JURIDIQUE

BOYER Jean, *Projet de loi relatif au Parc naturel régional de Camargue – Annexe au procès verbal de la séance du 17 octobre 2007*.

Code de l'environnement : Art. L211-1, L333-1, R333-1, R333-3, R333-9, R333-13.

Loi n° 2007-1773 relative au Parc naturel régional de Camargue.

RAPPORT

Fédération des Parcs naturels régionaux, *Argumentaire : 50 questions-réponses sur les Parcs naturels régionaux*, février 2008.

THESES

BOBE Steven, *Le modèle économique local des Parcs naturels régionaux : l'exemple des Parcs naturels régionaux des Marais du Cotentin et du Bessin*, Thèse, Géographie, Université Rennes 2 Haute-Bretagne, 2004.

CHAUPRADE Nicolas, *Les Parcs naturels régionaux : d'un territoire d'expérimentation à un outil de coordination locale*, Thèse, Droit public, Université de Paris 13, 2003.

PAILLET Anne, *Action publique et développement territorial : les dilemmes de la coopération à travers le cas des Parcs naturels régionaux*, Thèse, Science Politique, Grenoble : Université Pierre Mendès France, décembre 2006.

CHARTE DE PARC

ACTES DE COLLOQUE

GORGEOU Yves, **MOQUAY Patrick**, **FOULLE François**, *La charte comme outil de gouvernement local : Actes des journées nationales des PNR dans la Brenne en mai 1998*, Editions du développement territorial, 1998.

ARTICLES

BLEHAUT-DUBOIS Valérie, « A « l'école des chartes » », AJDA, 2004, p. 2431.

Conseil d'Etat, *Statut et portée des « projets de territoire » : l'exemple de la charte de parc naturel régional – Arrêt rendu par Conseil d'Etat*, AJDA, n° 198124, Centre régional de la propriété foncière de Lorraine-Alsace, 27 février 2004, p. 1256.

Revue Juridique de l'Environnement : les Parcs naturels régionaux et le droit, n° 4, 1997.

Revue Juridique de l'Environnement : les Parcs naturels régionaux et le droit, n° spécial, 2006.

CONTEXTE JURIDIQUE

Circulaire du 15 juillet 2008 relative au classement et au renouvellement de classement des Parcs naturels régionaux et à la mise en œuvre de leurs chartes.

Code de l'environnement : Art. L333-1 et Art. R333-3.

DOCUMENTS DES PARCS NATURELS REGIONAUX

BILAN EVALUATIF

PNR de la Brenne, *Bilan évaluatif de l'action du Parc*, janvier 2009.

CHARTES

Charte du Parc naturel régional de la Brenne, 2009.

Charte du Parc naturel régional de Camargue, 2009.

Parc naturel régional de Camargue, *Elaboration de l'avant-projet de charte du Parc naturel régional de Camargue*, 9 janvier 2009.

Charte du Parc naturel régional des Marais du Cotentin et du Bessin, 2008.

Charte constitutive du Parc naturel régional du Marais poitevin, 1980.

Projet de charte du Parc naturel régional du Marais poitevin, 2006.

DIAGNOSTICS ET SUIVI DE L'OCCUPATION DU SOL

Parc interrégional du Marais poitevin, *CORINE Land Cover 2000*.

Parc interrégional du Marais poitevin, *Diagnostic de territoire*, 2002.

Parc interrégional du Marais poitevin, *Evolution de l'occupation du sol entre 1973 et 1990*.

Parc interrégional du Marais poitevin, *Occupation du sol du Marais poitevin en 1997 intégrant une évolution des prairies entre 1986, 1992 et 1997*.

Parc interrégional du Marais poitevin, *SAU et prairies permanentes en 2006 dans les compartiments hydrauliques de la zone humide du Marais poitevin*.

PNR de Camargue, *Diagnostic du PNR de Camargue : l'économie*, 2008.

PNR de Camargue, *Cartographie de l'occupation des sols en 2006 : Analyse exploratoire*.

PNR de Camargue, *Occupation du sol en Camargue : cartographie du territoire du PNR de Camargue en 2001 et évolution depuis 1991*.

PNR de Camargue, *Suivi de l'occupation du sol en Camargue*, 2008.

PATRIMOINE NATUREL

BERKES Fikret, FOLKE Carl, *Linking Social and Ecological Systems: Management Practices and Social Mechanisms for Building Resilience*, Cambridge University Press, 1998.

LEFEUVRE Jean-Claude, « De la protection de la nature à la gestion du patrimoine naturel », dans Henri-Pierre JEUDY (sous la dir. de), *Patrimoines en folie*. Paris: MSH, 1990, p. 29.

DEVELOPPEMENT LOCAL

Conférence européenne des ministres responsables de l'aménagement du territoire (CEMAT), *Glossaire du développement territorial*, Territoire et paysage, n°2, Strasbourg : Conseil de l'Europe, 2007.

LEVY Jacques, LUSSAULT Michel (sous la dir. de), *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Paris : Belin, 2003.

ZONES HUMIDES

OUVRAGES GENERAUX

BARNAUD Geneviève, FUSTEC Eliane, *Conserver les zones humides : pourquoi ? comment ?*, Versailles : Quae éditions, 2007.

FUSTEC Eliane, LEFEUVRE Jean-Claude (sous la dir. de), *Fonctions et valeurs des zones humides*, Paris : Dunod, 2000.

AUTRES OUVRAGES

BILLAUD Jean-Paul, « Gestion de l'eau et formation des sociétés locales : quelques réflexions sur le lien entre l'aménagement de marais et le « développement local » », in BERGUES Martine (sous la dir. de), *Marais et zones humides : Cultures, Sociétés et Territoires*, Cordemais : Estuarium, 2000.

DUGAN Patrick J., *Wetland Conservation:A Review of Current Issues and Required Action*, IUCN, Galand, Switzerland, 1990.

LEFEUVRE Jean-Claude, « Zones humides : des écosystèmes maltraités », in Bernard GUIHNEUF (sous la dir. de), *Pour une gestion durable des zones humides : l'exemple des Parcs naturels régionaux*, Cordemais : Estuarium, 2007.

MATHEVET Raphaël, *Camargue incertaine : sciences, usages et natures*, Paris : Buchet/Chastel, 2004.

STENGER Anne, « Les zones humides : le point de vue de l'économie », in BERGUES Martine (sous la dir. de), *Marais et zones humides*, Cordemais : Aestuaria, 1997.

ACTES DE COLLOQUE

BARNAUD Geneviève, « Spécificités et intérêts de la diversité biologique des zones humides intérieures », *4^{èmes} rencontres nationales du Pôle-relais Zones Humides intérieures : Enjeux de la biodiversité des zones humides intérieures*, Le Bessat, novembre 2004.

CIZEL Olivier, « Etat actuel de la réglementation sur les zones humides en France », *Premières rencontres nationales du pôle-relais zones humides intérieures*, Parc naturel régional de la Forêt d'Orient, 29-30 novembre 2001, Parcs naturels régionaux de France.

MNHN (SPN), MEEDDAT, *Situation des sites Ramsar français*, 2008.

PICON Bernard, « Plaidoyer pour une approche fonctionnelle des zones humides », in Programme National de Recherche sur les Zones Humides, « Des fonctionnalités des zones humides à la légitimité de la conservation », *Les actes du colloque de Toulouse*, décembre 2003.

SAUTET D., *Les zones humides : valeurs-fonctions-menaces*, Parc naturel des Landes des Gascogne, septembre 2009.

ARTICLES

BARNAUD Geneviève, BAZIN Patrick, MERMET Laurent, « Zones humides : quand les perspectives de 1994 se transforment en réalités de 1999 », *Annales des Mines, Responsabilité & Environnement*, n°15, juillet 1999, pp. 75-84.

FNE, SNPN, LPO, « Plan National d'Action en faveur des Zones Humides : Des intentions mais un manque d'ambition », Communiqué de presse du 29 janvier 2010.

MERMET Laurent, TREYER Sébastien, « Quelle unité territoriale pour la gestion durable de la ressource en eau ? », *Annales des mines. Responsabilité et environnement*, n°22, avril 2001, pp. 67-80.

TAMISIER Alain, « La protection des zones humides - la Camargue », *Le Courrier de l'environnement*, n°22, juin 1994.

Zones Humides Infos, n° 35, 1^{er} trimestre 2002.

CONTEXTE JURIDIQUE

Convention relative aux zones humides d'importance internationale, Art. 12, Ramsar, février 1971.

Décret n°2007-135 du 30 janvier 2007 précisant les critères de définition et de délimitation des zones humides figurant à l'article L. 211-1 du code de l'environnement

Arrêté du 1^{er} octobre 2009 modifiant l'arrêté du 24 juin 2008 précisant les critères de définition et de délimitation des zones humides en application des articles L. 214-7-1 et R. 211-108 du Code de l'environnement.

RAPPORTS

BOURDIN Joël, *Rapport d'information au nom de la délégation du Sénat pour la planification sur l'évaluation des zones humides*, 2009.

CIZEL Olivier, Pôle-relais Lagunes Méditerranéennes, Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable, Agence de l'Eau Rhône Méditerranée Corse, Conseil Général de la Loire, *Protection et gestion des zones humides : révision du SDAGE RM&C*, 1^{er} septembre 2006.

Comité interministériel de l'évaluation des politiques publiques, *Les zones humides : rapport d'évaluation*, Paris : La Documentation française, 1994.

MEEDDM, *Les zones humides : un enjeu national. Bilan de 15 ans de politiques publiques*, 2010.

MEEDDM, *Plan national en faveur des zones humides*, février 2010.

ONZH, SOeS – Commissariat Général au Développement Durable – MEEDDAT avec l'appui scientifique du MNHN, *Les milieux à composante humide en France*, mai 2009.

SCHRICKE V., ONCFS, *Rôle et importance des marais et prairies humides comme habitats pour la faune sauvage*, 2003.

XIMENES M.C., FOUQUE C., BARNAUD G., *Etat 2000 et évolution 1990-2000 des zones humides d'importance majeure*, Document technique Ifen-ONCFS-MNHN-FNC, Orléans : Ifen, 2007.

SITES INTERNET

Ifen (ONZH) - MNHN, « Les mesures de protection des zones humides », in MEEDDM, *Observatoire et Statistiques de l'Environnement*, 2008, [En ligne], <http://www.ifen.fr/donnees-essentielles/territoire/zones-humides/les-mesures-de-protection-des-zones-humides.html>, (page consultée le 10 mars 2010).

MEEDDM – ONZH, « Le drainage des zones humides », *Observatoire et Statistiques de l'Environnement*, 2005, [En ligne], <http://www.ifen.fr/donnees-essentielles/territoire/zones-humides/le-drainage-des-zones-humides.html?taille=target>, (page consultée le 10 mars 2010).

ONEMA, « Les pôles relais », *Portail national d'accès aux informations sur les zones humide*, [En ligne], <http://www.zones-humides.eaufrance.fr/?q=node/52>, (page consultée le 15 mars 2010).

THESES

AMALRIC Marion, *Les zones humides : appropriations et représentations – L'exemple du Nord-Pas-de-Calais*, Thèse, Géographie, Université des Sciences et technologies Lille 1, 2005.

CORINE LAND COVER

Commissariat Général au Développement Durable, SOeS, *CORINE Land Cover France – Clés d'interprétation de la nomenclature*, février 2009.

Observatoire Régional de la Biodiversité en Languedoc Roussillon, « Habitats ordinaires », [En ligne], <http://orblr.fr/wakka.php?wiki=HabitatsOrdinaires>, (page consultée le 14 avril 2010).

SOeS, *Superficies Corine Land Cover 1990, 2000 et 2006 par poste et suivant le découpage géographique*.

AGRICULTURE ET ZONES HUMIDES

ACTES DE COLLOQUE

COMONT Eric, *Les coûts spécifiques liés à l'exploitation de terres agricoles dans les zones humides : le cas du marais audomarois*, Colloque « Agriculture et zones humides », Arras : 1^{er} décembre 2009.

Deuxièmes rencontres nationales des acteurs du pôle-relais « zones humides intérieures » : Développement durable des zones humides : quels enjeux économiques ?, Parc naturel régional de la Brenne, 14, 15 et 16 novembre 2002.

GALLIAN Cécile, CAGNARD Jean-Damien, GLACET Jean-Marie, Agence de l'eau Artois-Picardie, Chambre d'Agriculture du Nord et du Nord-Pas-de-Calais, *Exploitations agricoles en zones humides : enquêtes sur 14 exploitations d'élevage en zones humides du Bassin Artois-Picardie*, Colloque « Agriculture et zones humides », Arras : 1^{er} décembre 2009.

STEYAERT Patrick, RUAULT Claire, CANDAU Jacqueline, « Les agriculteurs et gestionnaires des zones humides face aux « contradictions » des politiques publiques », in **Programme National de Recherche sur les Zones Humides, Les actes du colloque de Toulouse**, décembre 2003, pp. 278-289.

ARTICLES

BARBIER Luc, BAZIN Patrick, « Pour sauvegarder les zones humides, sauvegarder l'agriculture traditionnelle », *Zones Humides Infos*, n° 49, 3^{ème} trimestre 2005, pp. 3-4.

PAYEN Lucile, Chargée de mission au PNR des Caps et Marais d'Opale, *Maintien de l'activité agricole par la contractualisation en MAE en zones humides : exemple de la basse vallée de la Slack*, Colloque « Agriculture et zones humides », Arras : 1^{er} décembre 2009.

CONTEXTE JURIDIQUE

Directive 75/271/CEE du Conseil, du 28 avril 1975, relative à la liste communautaire des zones agricoles défavorisées au sens de la directive 75/268/CEE (France).

Règlement (CE) n° 1257/1999 du Conseil du 17 mai 1999 concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA) et modifiant et abrogeant certains règlements.

Règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil du 20 septembre 2005 concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader).

RAPPORTS

BINET Eric, ESCAFRE Alain, FOURNIE Françoise, Conseil général de l'environnement et du développement durable, Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux, *Evaluation à mi-parcours de la mise en œuvre du plan d'action gouvernemental pour le Marais poitevin 2003-2012*, mai 2009.

FARGIER Julie, MESTELAN Philippe, MOUGEY Thierry, de SAINTE MARIE Christine, MAET « Prairies fleuries » : *État d'avancement de la mise en œuvre de l'engagement unitaire expérimental Herbe_07 « Maintien de la richesse floristique d'une prairie naturelle » dans les territoires de l'Hexagone*, juin 2009.

ROUSSEL Pierre, Ministère de l'agriculture et de la pêche, Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement, Inspection générale de l'environnement, Secrétariat d'Etat au tourisme, *Un projet pour le Marais poitevin*, Paris, décembre 2001.

STEYAERT Patrick, ASFELD Claire, Chambre d'agriculture de Charente Maritime, Institut National de la Recherche Agronomique, *Evaluation économique des aides publiques agricoles et des politiques agri-environnementales : application aux marais littoraux atlantiques*, 1997.

SITES INTERNET

MAAP, « L'ICHN », [En ligne], <http://agriculture.gouv.fr/sections/thematiques/exploitations-agricoles/aides-aux-exploitations/les-indemnites-compensatoires-de-handicaps-naturels-ichn-pour-une-agriculture-active-et-viable-dans-les-regions-defavorisees/>, (page consultée le 25 avril 2010).

MAAP, « ICHN », *Dossier : Aides aux surfaces agricoles*, [En ligne], <http://agriculture.gouv.fr/sections/magazine/dossiers/mise-en-oeuvre-du-bilan5127/aides-aux-surfaces/indemnite-compensatoire/>, (page consultée le 25 avril 2010).

Pôles lagunes, « Indemnité Spécifique Zones Humides », [En ligne], http://www.pole-lagunes.org/web/view_section.php?id_section=245&anchorName=, (page consultée le 2 mai 2010).

DIVERS

LATA Jean-Christophe, *Importance du sol dans la biologie de la plante*, 2009, [En ligne], <http://ecologie.snv.jussieu.fr/dlaloi/Importance%20du%20sol%20dans%20la%20biologie%20de%20la%20plante.pdf>, (page consultée le 20 avril 2010).

Larousse, 2009.

MAAP, *La conditionnalité*, [En ligne], http://agriculture.gouv.fr/sections/thematiques/europe-international/politique-agricole-commune/module_pac_dpu/la-conditionnalite/, (page consultée le 1^{er} mai 2010).

ANNEXES

Annexe 1 : Trame de la démarche de recherche adoptée	89
Annexe 2 : Procédure de classement d'un territoire en Parc naturel régional.....	90
Annexe 3 : Schéma récapitulatif des outils de protection des zones humides.....	91
Annexe 4 : Les sites Ramsar présents dans les Parcs naturels régionaux	92
Annexe 5 : Arborescence de calcul de l'indice de pression des activités humaines	93
Annexe 6 : Evolution de l'occupation du sol dans les Parcs de Camargue et du Marais poitevin calculée à partir de CORINE Land Cover.....	94
Annexe 7 : Le déséquilibre entre le soutien aux grandes cultures et celui à la prairie naturelle.....	96
Annexe 8 : Trame directrice orale et écrite de questions adressées aux chargés de mission de Parc contactés.....	97
Annexe 9 : Efficacité économique d'exploitations de zone humide : cas du bassin Artois-Picardie.....	98

Annexe 1 : Trame de la démarche de recherche adoptée

Thème

Les Parcs naturels régionaux dont le périmètre contient des zones humides



Problème

Le double objectif des Parcs naturels régionaux de préservation de l'environnement et de développement local est-il atteignable en zone humide ?



Question générale

Les enjeux des zones humides dépassent-ils les moyens des Parcs naturels régionaux ?



Question spécifique

Comment la charte traduit-elle la relation Parcs naturels régionaux – zones humides ?

Hypothèse

La charte, outil de transcription du projet de territoire, est un consensus insuffisant pour permettre la préservation des zones humides et illustre la fragilité des actions des Parcs naturels régionaux.



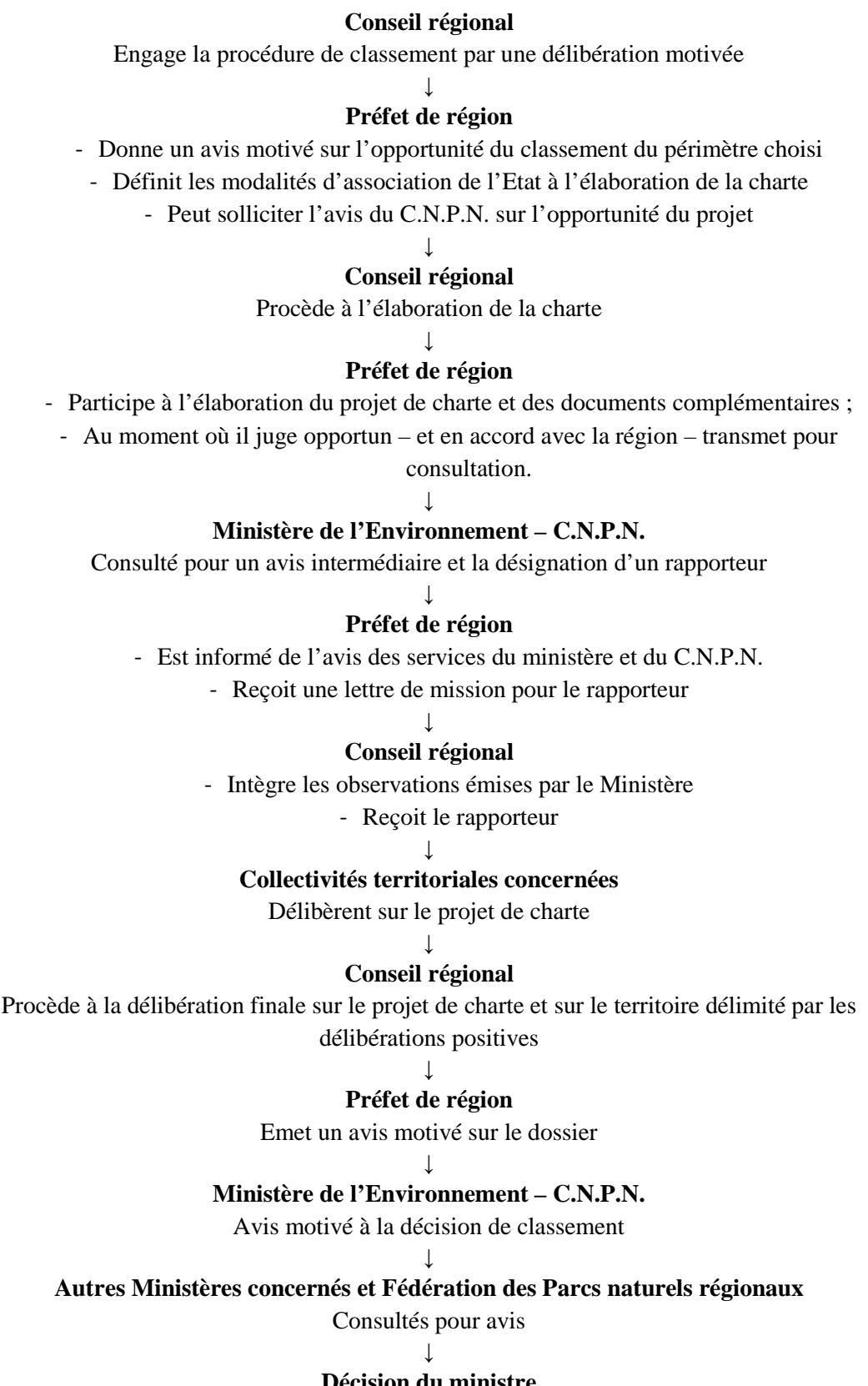
Question spécifique

Un Parc naturel régional peut-il maîtriser la transformation des zones humides induite par l'agriculture ?

Hypothèse

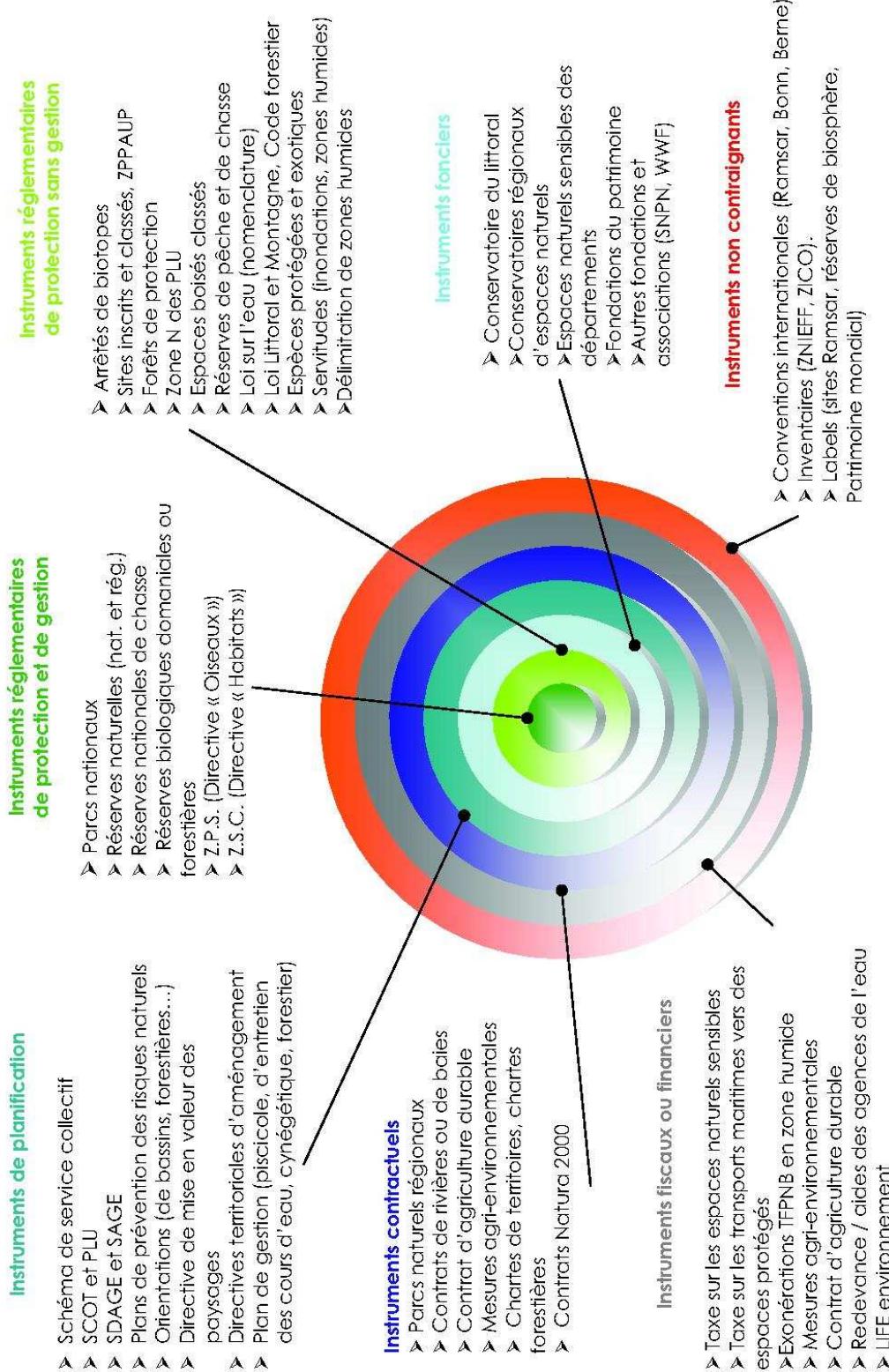
Les pratiques agricoles de type « élevage extensif sur prairies naturelles humides » encouragées par les chartes pour préserver les zones humides sont économiquement fragiles et les conditions de leur maintien ne sont pas totalement maîtrisées par les Parcs naturels régionaux.

Annexe 2 : Procédure de classement d'un territoire en Parc naturel régional



Source : Steven BOBE, *Le modèle économique local des Parcs naturels régionaux : l'exemple des Parcs naturels régionaux des Marais du Cotentin et du Bessin*, Thèse, Géographie, Université Rennes 2 Haute-Bretagne, 2004, p. 32.

Annexe 3 : Schéma récapitulatif des outils de protection des zones humides



Source : Olivier CIZEL, Pôle-relais Lagunes Méditerranéennes, Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable, Agence de l'Eau Rhône Méditerranée Corse, Conseil Général de la Loire, *Protection et gestion des zones humides : révision du SDAGE RM&C*, 1^{er} septembre 2006, p. 119.

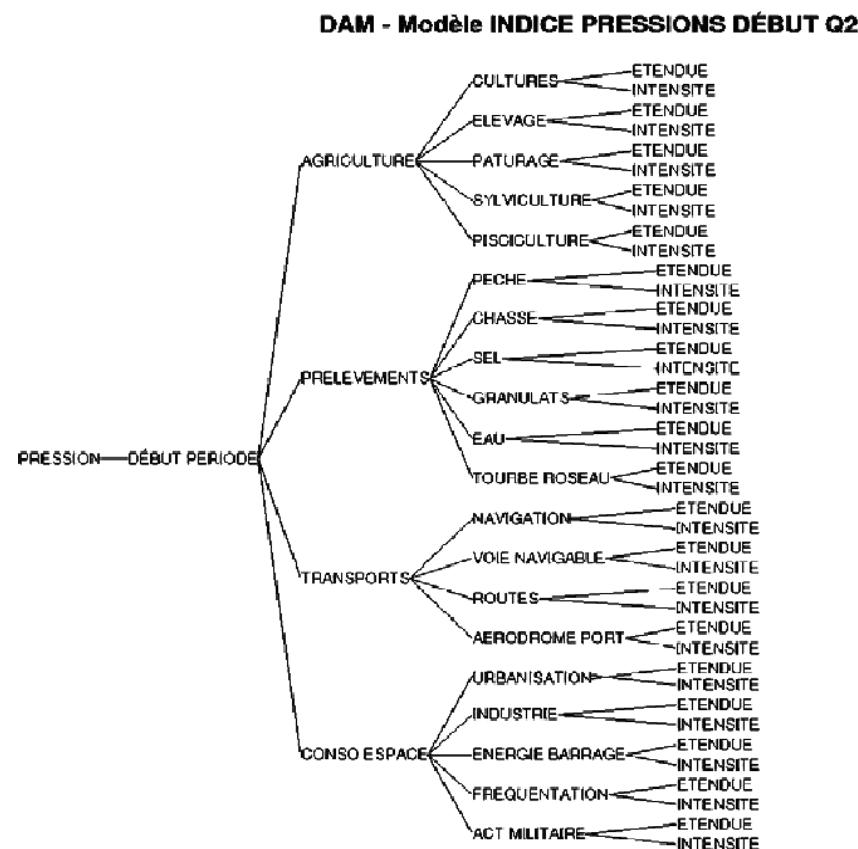
Annexe 4 : Les sites Ramsar présents dans les Parcs naturels régionaux



Source : MNHN (SPN), MEEDDAT, *Situation des sites Ramsar français*, 2008.

Réalisation : L. GUERIN, étudiante EPU-DA, 2010.

Annexe 5 : Arborescence de calcul de l'indice de pression des activités humaines



Source : M.C. XIMENES, C. FOUQUE, G. BARNAUD, *Etat 2000 et évolution 1990-2000 des zones humides d'importance majeure*, Document technique IFEN-ONCFS-MNHN-FNC, Orléans, Ifen, 2007, p. 10.

Annexe 6 : Evolution de l'occupation du sol dans les Parcs de Camargue et du Marais poitevin calculée à partir de CORINE Land Cover

Postes de la nomenclature CORINE Land Cover sélectionnés pour l'analyse de l'occupation du sol des zones humides

2.1.1. Terres arables hors périmètres d'irrigation	Céréales, légumineuses de plein champ, cultures fourragères, plantes sarclées et jachères. Y compris les cultures florales, forestières (pépinières) et légumières (maraîchage) de plein champ ; prairies temporaires et artificielles (cultures fourragères) entrant dans l'assoulement
2.1.2. Périmètres irrigués en permanence	Cultures irriguées en permanence ou périodiquement, grâce à une infrastructure permanente (canal d'irrigation, réseau de drainage). Une grande partie de ces cultures ne pourrait pas être cultivée sans l'apport artificiel d'eau. Les surfaces irriguées occasionnellement ne sont pas comprises.
2.1.3. Rizières	Surfaces aménagées pour la culture du riz. Terrains plats avec canaux d'irrigation. Surfaces périodiquement recouvertes d'eau. Les rizières abandonnées ne sont pas comprises.
2.3.1. Prairies	Surfaces enherbées denses de composition floristique constituée principalement de graminacées, non incluses dans un assoulement. Principalement pâturées, mais dont le fourrage peut être récolté mécaniquement. Sont comprises les zones avec haies (bocages), prairies humides inondables à certaines périodes de l'année (engorgement hivernal entre 10 et 30 cm de profondeur) utilisées pour le pâturage ; prairies complantées
2.4.2. Systèmes culturaux et parcellaires complexes	Juxtaposition de petites parcelles de cultures annuelles diversifiées, de prairies ou de cultures permanentes ; petites parcelles de cultures annuelles diversifiées, en prairies ou en cultures permanentes
2.4.3. Surfaces essentiellement agricoles, interrompues par des espaces naturels importants	Surfaces essentiellement agricoles, interrompues par des espaces naturels importants. Les zones de bocage ne sont pas comprises.
3.2.1. Pelouses et pâturages naturels	Herbages de faible productivité. Souvent situés dans des zones accidentées, principalement représentée dans les régions ayant une activité agricole extensive
3.3.1. Plages, dunes, sable	Les plages, les dunes et les étendues de sable ou de galets des milieux littoral et continental, y compris les lits mineurs des rivières à régime torrentiel. Les bancs de sable des fleuves ne sont à retenir que s'ils occupent 25 ha ou plus.
4.1.1. Marais intérieurs	Terres basses généralement inondées en hiver et plus ou moins saturées d'eau en toute saison.
4.1.2. Tourbières	Terrains spongieux humides dont le sol est constitué principalement de mousses et de matières végétales décomposées. Tourbières exploitées ou non.
4.2.1. Marais maritimes	Terres basses avec végétation, situées au-dessus du niveau de marée haute, susceptibles cependant d'inondation par les eaux de mer ; souvent en voie de colmatage, colonisées petit à petit par des plantes halophiles. marais d'estuaire recevant des eaux douces ou saumâtres
4.2.2. Marais salants	Salines actives ou en voie d'abandon. Parties des marais maritimes mises en exploitation pour la production de sel par évaporation.
4.2.3. Zones intertidales	Étendues de vase, de sable ou de rochers généralement sans végétation, comprises entre le niveau des hautes et des basses eaux.
5.1.1. Cours et voies d'eau	Les cours d'eau naturels ou artificiels qui servent de chenal d'écoulement des eaux, y compris les canaux. Largeur minimale à prendre en compte : 100 m.
5.1.2. Plans d'eau	Etendues d'eau, naturelles ou artificielles.
5.2.1. Lagunes littorales	Étendues d'eau salée ou saumâtre, séparées de la mer par des avancées de terre ou autres topographies similaires. Ces surfaces en eau peuvent être mises en communication avec la mer à certains endroits ponctuels soit de façon permanente, soit de façon périodique à certains moments de l'année. lagunes estuariennes
5.2.2. Estuaires	Partie terminale à l'embouchure des fleuves, subissant l'influence des eaux marines.

Source : Commissariat général au développement durable, Service de l'observation et des statistiques, CORINE Land Cover France – Clés d'interprétation de la nomenclature, février 2009.

Agriculture et zones humides : superficie en hectares et évolution

		Territoires agricoles						Plages, dunes, sable	Zones humides				Surfaces en eau			TOTAL		
		Terres arables hors périmètres d'irrigation	Périmètres irrigués en Permanence	Rizières	Prairies	Systèmes culturaux et parcellaires complexes	Surf. ess. agric., interrompus par des esp. nat. importants		Maraïs intérieurs	Maraïs maritimes	Maraïs salants	Zones intertidales	Cours et voies d'eau	Plans d'eau	Lagunes littorales	Estuaires		
Code		211	212	213	231	242	243	321	331	411	421	422	423	511	512	521	522	
PNR Camargue	1990	5479,8	0,0	22644,5	0,0	10678,0	98,2	3175,6	359,1	1721,0	12851,7	1835,3		2252,6	440,4	9784,4		71320,5
	2000	5542,1	0,0	22906,1	0,0	10663,3	98,2	3052,0	324,3	1714,3	12815,1	1835,3		2258,7	440,4	9784,4		71434,1
	2006	4103,0	670,7	23125,1	5264,8	5577,8	27,8	2738,3	324,3	2303,9	12707,9	2638,5		2258,7	260,3	8932,9		70934,0
	1990-2000	1,1%		1,2%		-0,1%	0,0%	-3,9%	-9,7%	-0,4%	-0,3%	0,0%		0,3%	0,0%	0,0%		
	2000-2006	-26,0%	+670,7ha	1,0%	+5264,8ha	-47,7%	-71,7%	-10,3%	0,0%	34,4%	-0,8%	43,8%		0,0%	-40,9%	-8,7%		
	1990-2006	-25,1%	+670,7ha	2,1%	+5264,8ha	-47,8%	-71,7%	-13,8%	-9,7%	33,9%	-1,1%	43,8%		0,3%	-40,9%	-8,7%		
"PNR" Marais poitevin	1990	80915,4			33138,0	10326,5	3060,3		179,0	48,5	320,6		77,0	138,5	4,7		58,1	128266,5
	2000	81777,2			32173,0	10176,6	3130,2		179,0	48,5	320,6		77,0	138,5	4,7		58,1	128083,3
	2006	80700,7			31007,3	11284,3	3815,3		119,8	49,1	312,0		77,0	133,5	4,7		58,1	127561,8
	1990-2000	1,1%			-2,9%	-1,5%	2,3%		0,0%	0,0%	0,0%		0,0%	0,0%	0,0%		0,0%	
	2000-2006	-1,3%			-3,6%	10,9%	21,9%		-33,1%	1,4%	-2,7%		0,0%	-3,6%	0,0%		0,0%	
	1990-2006	-0,3%			-6,4%	9,3%	24,7%		-33,1%	1,4%	-2,7%		0,0%	-3,6%	0,0%		0,0%	

Sources : SOeS, Superficies Corine Land Cover 1990, 2000 et 2006 par poste et suivant le découpage géographique ;
 Réalisation : L. GUERIN, étudiante EPU-DA, 2010.

Marais poitevin : sélection des communes dont le périmètre contient des zones humides et appartenant au PNR jusqu'à son déclassement ; si elles ne figurent pas toutes dans le Syndicat mixte du Parc interrégional, elles sont cependant dans le périmètre d'étude de charte PNR.

catégorie non représentée
%
0,0%

régression de la surface

régression inférieure au dixième

Annexe 7 : Le déséquilibre entre le soutien aux grandes cultures et celui à la prairie naturelle

Aide à l'ha par type d'occupation du sol

	Aide totale à l'ha de prairie naturelle	Aide SCOP à l'ha
Marais de Voutron	898 F (OGAF : 587 ; prime à l'herbe : 54)	2728 F
Marais de Moëze	1109 F (OGAF : 710 ; prime à l'herbe : 90)	2594 F

Produits et aides à l'ha par type de production

	Produits animaux /SFT	Aide /SFT	Produits et aides /SFT
	Produits végétaux /SCOP	Aide /SCOP	Produits et aides /SCOP
Cultures végétales et gel	5305 F	1094 F	6400 F
	4249 F	2474 F	6723 F

OGAF : Opérations Groupées d'Aménagement Foncier

SCOP : Surface en Céréales et Oléo-Protéagineux

SFT : Surface Fourragère Totale

Source : Patrick STEYAERT, Claire ASFELD, Chambre d'agriculture de Charente Maritime, Institut National de la Recherche Agronomique, *Evaluation économique des aides publiques agricoles et des politiques agri-environnementales : application aux marais littoraux et atlantiques*, 1997, p. 17 et 20.

Annexe 8 : Trame directrice orale et écrite de questions adressées aux chargés de mission de Parc contactés

Etudiante en aménagement du territoire, je réalise un travail de recherche sur les Parcs naturels régionaux en zone humide. Les difficultés rencontrées par les Parcs du Marais poitevin et de la Camargue sont à l'origine du sujet de ma recherche, dont la question de départ est de déterminer s'il existe des spécificités liées aux zones humides qui rendent difficile leur préservation par les PNR et fragilisent potentiellement leur statut de Parc. Au vu de la complexité de des milieux humides et des nombreux enjeux les concernant, je cherche à déterminer si les enjeux des zones humides dépassent les moyens des PNR. Suite à l'analyse de plusieurs chartes de Parc qui ont soulevé une problématique de rentabilité de l'agriculture extensive, permettant le maintien de ces espaces, je m'intéresse en particulier au système des aides agricoles.

C'est avec ces interrogations que je me permets de vous poser les questions suivantes :

- Quelle surface de ces zones humides du Parc qui est consacrée aux activités agricoles ? Quelle est la tendance d'évolution ?
- Constatez-vous un problème de rentabilité des pratiques agricoles extensives sur le marais ? Observez-vous un phénomène de déprise agricole qui pourrait avoir un impact potentiellement négatif sur la conservation des zones humides ?
- Quel bilan tirez-vous des mesures contractuelles mises en œuvre (MAEt, Natura 2000) ? Quelle est l'évolution de la contractualisation et quelles sont les principales difficultés pour la mettre en place ?
- Mon travail de recherche s'inscrit dans deux grandes questions :
 - Les enjeux des zones humides dépassent-ils les moyens des Parcs ?
 - En particulier, un Parc peut-il maîtriser la transformation des zones humides induite par l'agriculture ?

Annexe 9 : Efficacité économique d'exploitations de zone humide : cas du bassin Artois-Picardie

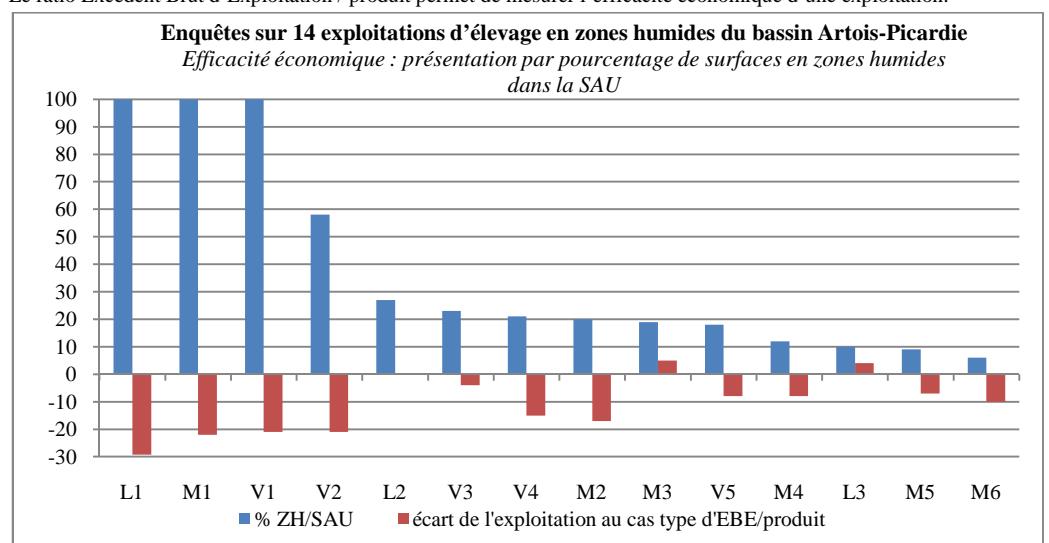
Pour avoir une meilleure connaissance de l'activité agricole en zone humide, l'Agence de l'eau Artois-Picardie et les Chambres d'Agriculture du Nord et du Nord-Pas-de-Calais ont réalisé des enquêtes sur 14 exploitations du bassin Artois-Picardie, une partie d'entre elles appartenant au **PNR des Caps et Marais d'Opale**.

	L1	M1	V1	V2	L2	V3	V4	M2	M3	V5	M4	L3	M5	M6
surface de zone humide (ha)	32	95	15	39	33	42	20	38	17	28	17	9	8	14
% ZH/SAU	100	100	100	58	27	23	21	20	19	18	12	10	9	6
R ₁ : EBE/produit (%)	16	23	12	18	36	35	25	28	48	31	35	40	38	35
R ₂ : EBE/produit du cas type (%)	45,2	45	33	39	36	39	40	45	43	39	43	36	45	45
R ₁ - R ₂ : écart de l'exploitation au cas type d'EBE/produit	-29	-22	-21	-21	0	-4	-15	-17	5	-8	-8	4	-7	-10

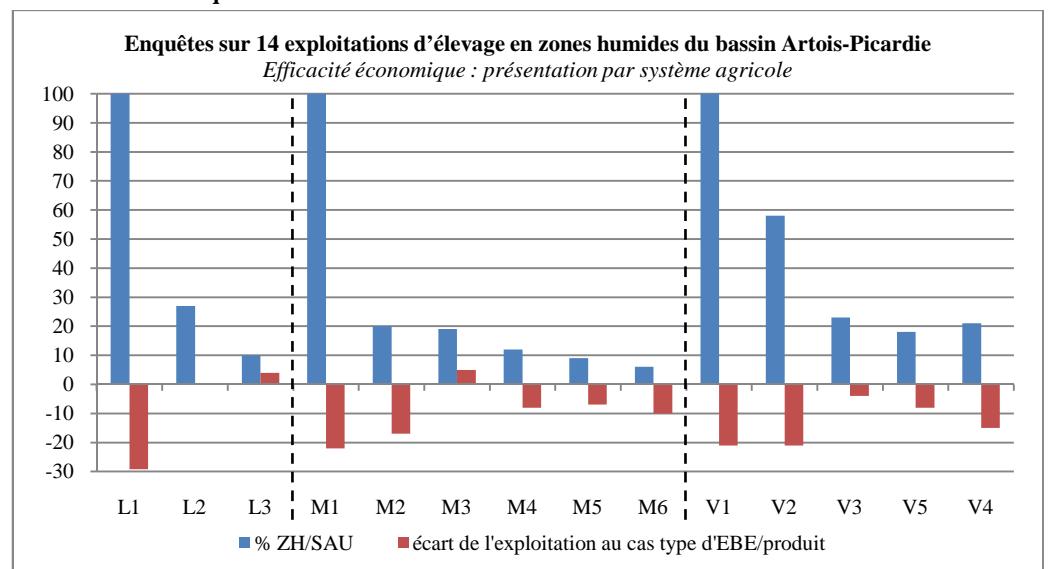
L : système lait ; V : système viande ; M : système mixte.

Ces types de l'observatoire mené par l'Institut de l'élevage et les Chambres d'agriculture.

Le ratio Excédent Brut d'Exploitation / produit permet de mesurer l'efficacité économique d'une exploitation.



Tendance générale : plus la proportion de surfaces de zones humides est importante dans la SAU, plus l'efficacité économique est faible.



Les exploitations sont touchées de la même façon quel que soit le système agricole.

Source : Cécile GALLIAN, Jean-Damien CAGNARD, Jean-Marie GLACET, Agence de l'eau Artois-Picardie, Chambre d'Agriculture du Nord et du Nord-Pas-de-Calais, *Exploitations agricoles en zones humides : enquêtes sur 14 exploitations d'élevage en zones humides du Bassin Artois-Picardie*, Colloque « Agriculture et zones humides », Arras : 1^{er} décembre 2009.

Réalisation : L. GUERIN, étudiante EPU-DA, 2010.

TABLE DES FIGURES

Figure 1 : Les trois notions du développement local.....	18
Figure 2 : Le système <i>zones humides</i>	27
Figure 3 : Une esquisse des relations entre PNR et zones humides	31
Figure 4 : Evolution des surfaces drainées dans le Marais poitevin.....	60
Figure 5 : Rupture du cercle de viabilité des trois entités zones humides, PNR et agriculture extensive en cas d'insuffisance des aides agricoles	70

TABLE DES CARTES

Carte 1 : Les 46 Parcs naturels régionaux français.....	14
Carte 2 : Les milieux à composante humide en France.....	22
Carte 3 : Parcs naturels régionaux et zones humides.....	32
Carte 4 : PNR en zones humides et évolution globale des zones humides ONZH entre 1990 et 2000	34
Carte 5 : PNR en zones humides et pression globale sur les zones humides ONZH en 2000.....	35
Carte 6 : Périmètre d'étude du PNR du Marais poitevin : typologie des communes en fonction de la Surface Agricole Utile dominante	60
Carte 7 : Evolution de l'occupation du sol du Marais poitevin entre 1973 et 1990	62

TABLE DES TABLEAUX

Tableau 1 : Mesures de protection des zones humides d'importance majeure.....	21
Tableau 2 : Les PNR majeurs en zone humide.....	33
Tableau 3 : Evolution globale 1990-2000 et pression globale pour les zones humides des PNR	36
Tableau 4 : Les Parcs en zone humide dont les chartes sont analysées.....	43
Tableau 5 : Grille d'analyse des chartes de PNR	45
Tableau 6 : Des mesures pour assurer la rentabilité des activités agricoles en zone humide	50
Tableau 7 : Invariants relatifs aux zones humides dans les orientations et mesures des chartes de PNR	51
Tableau 8 : Evolution des surfaces de prairies et de cultures dans le Marais poitevin....	61
Tableau 9 : Scénarios d'évolution d'une activité agricole de type extensif en prairie humide	69

TABLE DES MATIERES

AVERTISSEMENT.....	5
FORMATION PAR LA RECHERCHE ET PROJET DE FIN D'ETUDES.....	6
REMERCIEMENTS	7
SOMMAIRE	8
INTRODUCTION	10
PARTIE 1 : PROBLEMATISATION ET CONTEXTE DE LA RECHERCHE	11
1. Les deux entités du thème de la recherche	12
11. Le Parc naturel régional, outil contractuel d'aménagement du territoire .	12
a) Un outil limité par sa dimension contractuelle.....	12
Un territoire éphémère qui doit faire ses preuves	12
La charte du Parc, transcription d'un projet partagé	13
b) Un outil d'aménagement du territoire	14
Une structure quasi omniprésente dans les collectivités locales	14
Un acteur de transversalité intersectorielle et un outil de coopération.....	15
Un territoire et une interface entre différentes échelles	15
Un double objectif	16
12. Zone humide et zones humides : des objets complexes.....	19
a) Des espaces difficiles à définir.....	19
b) ... donc difficiles à délimiter.....	20
c) Des espaces protégés en évolution	20
Les outils de protection des zones humides	20
Les zones humides en France	21
2. Caractérisation de l'objet de la recherche.....	23
21. Les enjeux des zones humides	23
a) Les fonctions remplies par les zones humides	23
Fonctions épuratrices et hydrologiques : « filtre » et « éponge ».....	24
Fonctions biologiques : habitat et ressources pour une biodiversité remarquable.	24
b) Les services rendus ou valeurs des zones humides : vers des conflits d'usage et des menaces pour les écosystèmes humides.....	25
Un attachement culturel : valeurs et représentations des zones humides	25
Des espaces transformés par les activités agricoles	26
La pression urbaine et le développement d'activités liées au tourisme.....	26
Une valeur économique en partie invisible	27
c) La complexité des zones humides	27
La dimension spatiale du problème	28
Un large jeu d'acteurs.....	28

22. Les Parcs naturels régionaux en zone humide	29
a) Des contraintes ascendantes et descendantes	29
Des exigences nationales et internationales : une demande descendante.....	29
La mise en valeur des ressources des zones humides : une problématique ascendante.....	30
De nombreux acteurs à concerter.....	30
b) La situation géographique des Parcs naturels régionaux en zone humide et la qualité de leurs milieux humides	31
Localisation des Parcs naturels régionaux majeurs caractérisés par une présence importante de zones humides.....	31
Situation globale des zones humides des Parcs naturels régionaux sélectionnés..	34
PARTIE 2 : LES ZONES HUMIDES DANS LE PROJET DE TERRITOIRE : LEUR PRISE EN COMPTE DANS LA CHARTE DE PARC.....	38
1. Le choix de l'étude du document fondateur de l'action des Parcs..	39
11. Un document qui semble limité.....	39
a) ... par sa valeur juridique	39
b) ... par sa nature contractuelle.....	40
12. La sélection des chartes à analyser	42
2. Construction de l'outil d'analyse.....	44
21. Les éléments à identifier	44
22. Le choix d'une grille comme outil d'analyse	45
3. Les zones humides dans quatre chartes de Parc ..	47
31. La présentation des zones humides.....	47
32. La mention des fonctions remplies et des services rendus par les zones humides	47
33. La situation des zones humides présentes dans les Parcs naturels régionaux et les enjeux soulevés	48
34. Les orientations et mesures concernant les zones humides	49
35. Le jeu d'acteurs sollicités et la place de l'action concertée	51
36. Le poids des actions consacrées aux zones humides dans le budget des Parcs naturels régionaux	53
4. La charte de Parc, une illustration orientée des relations entre PNR et zones humides.....	53

PARTIE 3 : LES DIFFICULTES DU MAINTIEN DES ACTIVITES AGRICOLES EXTENSIVES DANS LES PARCS NATURELS REGIONAUX .55

1. Le rôle de l'agriculture dans l'occupation du sol des zones humides... 56

11. L'acteur agricole, usager et gestionnaire majeur des zones humides	56
a) Une position prédominante dans l'occupation du sol et la gestion des zones humides et des pratiques garantes de leur maintien	56
b) Les prairies humides, des espaces fragiles en grande partie gérés par l'agriculture.....	57
c) La place importante de l'agriculture dans les deux Parcs en zone humide aux trajectoires à obstacles	57
12. L'évolution de l'occupation du sol des zones humides des Parcs de Camargue et du Marais poitevin	58
a) La sélection d'une source de données adaptée à la mesure de l'occupation du sol des zones humides.....	58
b) L'évolution des surfaces en zone humides dans le Marais poitevin : une importante régression des marais entre 1973 et 1990	59
c) L'évolution des surfaces en zone humide dans le Parc naturel régional de Camargue : une stabilisation depuis 1991.....	63

2. Les paramètres de l'évolution des zones humides induite par la transformation des pratiques agricoles et les modalités de leur maîtrise par les Parcs naturels régionaux..... 65

21. De l'analyse d'un exemple majeur par le déséquilibre des aides agricoles à une scénarisation de l'évolution des zones humides.....	65
a) Etude de cas : le système des aides agricoles dans le Marais poitevin, un paramètre hors du contrôle du Parc naturel régional.....	65
L'exemple unique du Marais poitevin dans l'histoire des Parcs naturels régionaux	66
Le déséquilibre des aides publiques agricoles, un facteur décisif dans l'évolution de l'occupation du sol	66
Les limites des moyens du Parc naturel régional face à la politique agricole	67
b) Des contextes d'évolution variés liés à la diversité des zones humides des Parcs naturels régionaux	68
22. La situation des Parcs naturels régionaux face à la politique agricole en matière de soutien aux activités de type extensif	71
a) Des difficultés dans la mise en œuvre des outils au service du développement durable des zones humides : le cas des Mesures Agro-Environnementales.....	71
Des changements fréquents des dispositifs d'aides.....	71
La complexité de l'organisation des MAET	72
Des dispositifs financiers limités	72
Une dimension partenariale majeure.....	73
Mesures Agro-Environnementales Territorialisées et charte de Parc : deux dispositifs contractuels.....	74
b) L'Indemnité Compensatoire de Handicap Naturel : une situation implicite pour les zones humides dans le découpage territorial des zones défavorisées.....	75
c) Les limites des moyens des Parcs naturels régionaux pour assurer le maintien des activités agricoles extensives	77

CONCLUSION.....	79
GLOSSAIRE.....	81
LISTE DES SIGLES.....	82
BIBLIOGRAPHIE	83
ANNEXES	88
Annexe 1 : Trame de la démarche de recherche adoptée.....	89
Annexe 2 : Procédure de classement d'un territoire en Parc naturel régional.....	90
Annexe 3 : Schéma récapitulatif des outils de protection des zones humides	91
Annexe 4 : Les sites Ramsar présents dans les Parcs naturels régionaux.....	92
Annexe 5 : Arborescence de calcul de l'indice de pression des activités humaines	93
Annexe 6 : Evolution de l'occupation du sol dans les Parcs de Camargue et du Marais poitevin calculée à partir de CORINE Land Cover.....	94
Annexe 7 : Le déséquilibre entre le soutien aux grandes cultures et celui à la prairie naturelle	96
Annexe 8 : Trame directrice orale et écrite de questions adressées aux chargés de mission de Parc contactés.....	97
Annexe 9 : Efficacité économique d'exploitations de zone humide : cas du bassin Artois-Picardie	98
TABLE DES FIGURES.....	99
TABLE DES CARTES.....	99
TABLE DES TABLEAUX	99
TABLE DES MATIERES.....	100

CITERES

UMR 6173

*Cités, Territoires,
Environnement et Sociétés*

*Equipe IPA-PE
Ingénierie du Projet
d'Aménagement, Paysage,
Environnement*

Département Aménagement
35 allée Ferdinand de Lesseps
BP 30553
37205 TOURS cedex 3

Directeur de recherche :
Philippe Marc-André

Guérin Laura
Projet de Fin d'Etudes
DA5
2009-2010

Titre : Parcs naturels régionaux et zones humides : Les enjeux des zones humides dépassent-ils les moyens des PNR ?

Résumé :

Territoires caractérisés par un patrimoine naturel remarquable et outils d'aménagement du territoire, les Parcs naturels régionaux ont pour double objectif la préservation de l'environnement et le développement local. Près d'un quart d'entre eux a été créé pour protéger des espaces assurant des fonctions biologiques et hydrologiques importantes et possédant des valeurs sociologiques et économiques : les zones humides.

Or, les nombreuses catégories de pressions s'exerçant sur ces interfaces entre milieux terrestres aquatiques ainsi que les limites de l'action des Parcs, en grande partie fondée sur des démarches contractuelles, questionnent la possibilité de réalisation du double objectif des PNR en zone humide.

L'objet de ce projet de fin d'études est donc de déterminer si les enjeux des zones humides dépassent les moyens des PNR. Pour ce faire, plusieurs chartes de Parc ont tout d'abord été étudiées afin d'analyser comment elles traduisent la relation entre PNR et zones humides. L'observation de ces outils de transcription du projet de territoire a permis de mettre en évidence le rôle central des pratiques agricoles extensives dans la préservation des zones humides. Cependant, il semble que les conditions du maintien de ces activités ne soient pas totalement maîtrisées par les Parcs. La vérification de cette hypothèse s'est alors fondée sur l'analyse de la politique agricole en matière de soutien aux activités de type extensif, notamment au travers du cas du Marais poitevin, exemple unique dans l'histoire des PNR puisque son classement n'a pas été renouvelé pour cause d'intensification agricole ayant entraîné la transformation des zones humides.

Mots clés : Parc naturel régional, zone humide, charte de Parc, agriculture, prairies humides, aides agricoles, Marais poitevin