

---

# Gestion concertée des zones humides : les acteurs locaux sont-ils pertinents ? Cas de la Petite Camargue Gardoise

Jean-Marc Dziedzicki

---

Quelle politique publique est-il possible de mettre en place afin de protéger et de mettre en valeur les zones humides ? L'analyse inductive d'un cas d'étude semble pouvoir apporter des éléments de réponse à cette interrogation, qui relève par ailleurs du champ plus vaste de l'interaction entre aménagement du territoire et environnement. Notre propos consiste en l'occurrence à mettre en lumière la démarche, les intérêts, mais aussi les limites, que revêt une politique de protection de la nature menée par des collectivités territoriales.

Les zones humides (encadré 1) sont des milieux fragiles dont la richesse, à la fois sur le plan biologique et de la dynamique des milieux, est désormais reconnue. Leur protection requiert une attention spécifique, en particulier au travers d'une politique qui se dessine progressivement dans l'Hexagone et qui tente de sauver ce qu'il reste de ces milieux. Ce sont le ministère de l'Environnement et ses services déconcentrés, ainsi que les associations de protection de la nature qui sont traditionnellement les défenseurs de cette politique. Quant aux collectivités territoriales, la faiblesse du nombre de cas de zones humides protégées de leur propre initiative semble témoigner d'une faible implication de leur part dans ce domaine.

La vocation de cette politique est de prévenir une crise écologique due à un dysfonctionnement grandissant d'usages liés à ces milieux. Par nature, cette politique est conflictuelle dans la mesure où son intervention remet en cause une certaine

conception de la gestion de l'espace qui s'exprime au travers des différents usages liés aux milieux humides (la chasse, l'agriculture, etc.). La mise en œuvre d'une telle politique implique de ce fait une démarche de « dépassement » des conflits, c'est-à-dire leur prévention ou bien leur résolution<sup>1</sup>. Nous considérons au regard de nos résultats que ce problème de conflictualité trouve sa solution dans l'intégration de la politique de protection au sein d'une démarche de développement local destinée à valoriser les usages en question. Pour ce faire, la participation des acteurs locaux à la politique de protection apparaît nécessaire. Bien entendu, cette participation est soumise à certaines conditions que nous abordons. En tout état de cause, le cas étudié témoigne de la capacité d'une politique locale de protection des zones humides à obtenir des résultats pertinents (même si rien n'est définitivement acquis dans ce domaine). Si l'on peut considérer qu'une telle politique menée par les collectivités territoriales permet d'apporter de nouvelles solutions, elle demeure cependant étroitement liée à l'intervention combinée des services de l'État et d'autres institutions.

Il est bien évident cependant que cet exemple ne doit pas être généralisé en raison de la diversité des situations locales. Chaque entité territoriale revêt en effet un caractère particulier auquel il ne peut être question de transposer les enseignements issus d'un autre territoire. Ils peuvent en revanche aider à mieux comprendre une situation localisée et proposer des pistes d'action.

Pour illustrer notre propos, nous reprenons une

1. À l'exception de mesures de protection d'urgence ou dites « fortes » (réserves naturelles, zones classées au titre des sites – loi 1930 –, etc.) développées par les pouvoirs publics et qui entraînent le « gel » d'une zone sans toutefois rendre toujours en compte les intérêts des différents usages concernés. Les problèmes de gestion de la zone ainsi protégée qui s'en suivent renvoient néanmoins à cette relation conflictuelle avec les usagers des zones humides.

**Jean-Marc Dziedzicki**  
Centre d'études supérieures d'aménagement  
Parc Granmont  
37200 Tours

Encadré 1

**Qu'est-ce qu'une zone humide ?**

La loi sur l'eau du 3 janvier 1992 nous en donne une définition qui s'inspire de la Convention de Ramsar relative aux zones humides d'importance internationale ratifiée par la France en 1986 : « On entend par zone humide 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 ». Préserver les zones humides est une obligation légale.

Extrait de « Entre terre et eau » - Agir pour les zones humides. MATE et Agences de l'eau 1995 et 1996.

partie des résultats d'un travail effectué en 1996-1997 dans le cadre d'une recherche financée par la DGXII de l'Union Européenne<sup>2</sup> (Dziedzicki et Larrue, 1997) : l'analyse ex-post du processus de décision et du jeu des acteurs qui a accompagné la protection et la mise en valeur des zones humides du territoire couvrant les 55 000 ha de la Petite Camargue Gardoise (encadré 2). Après avoir rappelé quelles sont les principales composantes de la gestion publique des zones humides en France, nous exposons brièvement en quoi elle consiste en Petite Camargue Gardoise (figure 1). Les points forts de la politique mise en place sont ensuite abordés, puis une analyse plus critique est exprimée avant de conclure.

**Les enjeux de la gestion publique des zones humides en France**

Une politique de protection des zones humides se dessine depuis quelques années en France. La protection des zones humides représente pourtant un enjeu écologique indéniable puisque les fonctions principales de ces espaces de transition entre la terre et l'eau ont trait à la régularisation des ressources en eau, à l'auto-épuration, à la

protection et à l'amélioration de la qualité des eaux, à la production de ressources écologiques et économiques, etc.

Ces espaces de transition sont aussi des espaces d'interaction entre différents usages qui les entretiennent ou les dégradent. Ces usages constituent une donnée essentielle à considérer pour qui entend protéger les milieux dont la protection dépend en fait de la « maîtrise » de ces usages. Cette protection implique une démarche de « dépassement » des conflits (leur prévention ou leur résolution) à double titre : d'une part en raison d'une situation le plus souvent intrinsèquement conflictuelle liée aux intérêts divergents des usagers, et d'autre part parce que la nouvelle gestion de l'espace que suppose une politique de protection des zones humides suscite généralement une réaction de rejet de la part des usagers, qui la considèrent le plus souvent comme une atteinte à leurs activités et un acte d'ingérence dans leurs affaires. Dans cette configuration, il semble bien que la politique de protection des zones humides doive intégrer le plus tôt possible la représentation des acteurs territoriaux, ce qui semble encore peu développé en France en dépit des efforts parfois développés en ce sens.

2. L'objet de cette étude consistait à clarifier le lien entre subsidiarité et protection de l'environnement. Le principe de subsidiarité consiste à ne pas contrôler au niveau national ou communautaire ce qui peut être davantage décidé ou géré à un niveau local ou régional. En théorie, et parce qu'il favorise l'initiative locale, on peut considérer que le principe de subsidiarité appliqué à la mise en œuvre d'une politique environnementale devrait permettre en particulier une meilleure mobilisation des acteurs concernés localement, une meilleure considération des problèmes environnementaux locaux, une réduction des conflits locaux et une amélioration de l'efficacité de la politique environnementale considérée. Le cas auquel il est fait référence ici constitue l'une des deux études de cas analysées en France (le second volet de cette recherche a pour thème la prise en compte de l'environnement dans un projet routier : l'exemple de la liaison Cergy-Roissy, tronçon de la Francilienne qui traverse le Val-d'Oise). La comparaison de leurs résultats avec ceux issus des études de cas similaires réalisées en Suisse, en Espagne et en Italie est contenue dans un rapport (Larrue et Knoepfel) remis en 1998 à la DGXII.

Encadré 2

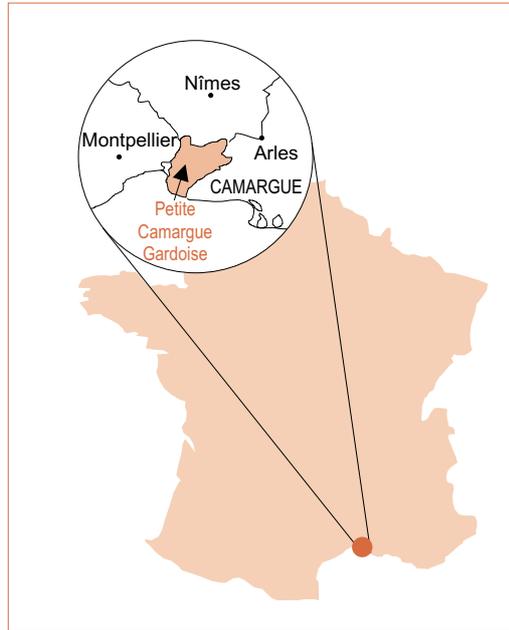
**La Petite Camargue Gardoise**

Située à l'Ouest du delta du Rhône, au sud du département du Gard, la Petite Camargue Gardoise est une zone à dominante rurale du département du Gard. Elle est contiguë au PNR de Camargue. L'inventaire ZNIEFF a recensé environ 38 000 ha de zones humides (étangs, marais salants, lagunes saumâtres, roselières, prairies humides, etc.) dont 10 000 ha sont gérés par les Salins du Midi.

Si l'on fait un bilan des instruments de protection mis en place depuis les années 80 (moyens réglementaires coercitifs, maîtrise foncière, mesures incitatives et contractuelles, etc.), il apparaît limité puisque la dégradation de ces zones sensibles n'a pu être enrayerée au cours de la dernière décennie. La portée de ces outils de protection se trouve en effet réduite à la fois en raison de la méconnaissance que les opérateurs publics ont de ces milieux, du défaut d'application de ces outils et de la prédilection longtemps accordée aux politiques sectorielles d'aménagement en grande partie responsables de leur dégradation, voire de leur disparition.

La décentralisation initiée en 1982-83 n'a fait qu'exacerber cette situation puisque les textes limitent la possibilité de transfert de compétences affectées à la gestion de ces milieux aux collectivités territoriales. Le Département et la Région disposent en l'occurrence des dispositifs relevant de la politique des espaces naturels sensibles (ENS) et des parcs naturels régionaux (PNR), en dehors des actions particulières qu'elles peuvent engager de leur propre initiative. La protection de la nature est restée ainsi, avant tout, du ressort légal de l'État, demeurant en quelque sorte le gardien de la nature vis-à-vis des nouvelles compétences transférées aux collectivités territoriales dans le domaine large de l'aménagement du territoire (transports, urbanisme, développement économique, etc.). À cet égard, il convient de rappeler l'important travail en cours dans le cadre du plan d'action pour les zones humides, initié par le gouvernement et adopté en mars 1995. Les quatre axes de ce plan sont :

- inventories les zones humides et renforcer les outils de suivi et d'évaluation ;
- assurer la cohérence des politiques publiques ;



▲ Figure 1. - La Petite Camargue Gardoise. 38 000 ha de zones humides.

- engager la reconquête des zones humides ;
- réaliser un programme d'information et de sensibilisation.

Si l'on peut reconnaître ce rôle important de l'État, on doit admettre cependant que son intervention n'est pas en mesure de répondre pleinement aux contraintes liées à la protection et la gestion des zones humides que nous venons d'évoquer. Les collectivités territoriales semblent en revanche pouvoir jouer un rôle nouveau.

La question qui se pose alors est comment articuler les interventions de l'État et des collectivités territoriales afin de prendre en charge la protection de ces milieux sensibles, et quelles peuvent être les actions « innovantes de gestion du territoire qui peuvent émerger afin de vaincre les résistances structurelles fortes » (Redaud, 1995). Le contexte d'« apprentissage » de la décentralisation peut apparaître à ce titre comme une opportunité pour la mise en place d'une politique innovante. L'analyse du jeu des acteurs d'un cas concret de protection peut apporter certains éclairages sur ce point.

3. Le service de l'Environnement du département du Gard a toujours refusé la demande des communes que le terme « aménagement » apparaisse dans l'intitulé du syndicat mixte.

4. D'après les statuts originaux du syndicat mixte.

### La gestion des zones humides en Petite Camargue Gardoise : une politique menée par les collectivités territoriales

La Petite Camargue Gardoise est effectivement un territoire où « cohabitent » différents usages. La vulnérabilité de ce site est apparue dès les années 60 et s'est accentuée en raison d'assèchements de marais, de la disparition d'activités qui entretenaient les milieux humides, de la pollution des eaux et de leur gestion anarchique en fonction des besoins de chaque usage. Les usages liés à l'eau sont le plus souvent en conflit en Petite Camargue Gardoise en raison précisément de la différence des besoins : il s'agit de la riziculture, la sagne (exploitation du roseau), la manade (élevage de taureaux et de chevaux), la chasse, la pêche et enfin du tourisme qui reste néanmoins limité. La pression foncière, qui s'est exercée au cours des années 80 sur ces terres des points de vue urbanistique et touristique, a rendu d'autant plus nécessaire la protection des zones humides de la Petite Camargue Gardoise.

Dès 1987, et dans le cadre de l'application de la loi Littoral, les services déconcentrés de l'État (la Direction départementale de l'équipement – DDE – et la Délégation régionale à l'architecture et à l'environnement – DRAE –) entreprennent sous l'égide du préfet du Gard une réflexion destinée à protéger le patrimoine de la Petite Camargue Gardoise. Ils tentent de mobiliser les ac-

teurs concernés sur ce projet. Toutefois, au début des années 90, c'est le conseil général du Gard qui reprend, et comme les services de l'État le souhaitent, le flambeau et qui va négocier durant deux années avec les communes concernées la création d'une structure intercommunale de décision et de gestion sur les zones humides : le « Syndicat Mixte pour la protection et la gestion de la Camargue Gardoise »<sup>3</sup>, dont l'objet est de « définir un schéma global de protection et de mise en valeur des zones humides de la Petite Camargue Gardoise, de programmer et de réaliser des études et des projets destinés à la mise en valeur des paysages et des sites »<sup>4</sup>. Une fois cette structure constituée, un certain nombre d'actions localisées ou plus globales sont mises en œuvre : un projet antérieur avorté d'une commune qui désirait créer un centre touristique, basé sur l'observation de la faune et de la flore liées aux marais, refait surface et donne naissance à un lieu de sensibilisation et d'expérimentation sur la gestion des zones humides (le Centre du Scamandre). Plusieurs marais sont progressivement acquis par le Département et font l'objet depuis de programmes de réhabilitation de leurs milieux. La mobilisation des élus locaux se cristallise autour d'un projet de charte d'environnement de la Petite Camargue Gardoise qui est finalement signée par le ministère de l'Environnement en 1995. Ce sont ensuite les usagers des marais qui sont associés au processus à travers la mise en place de mesures agri-environnementales, d'un Schéma d'aména-

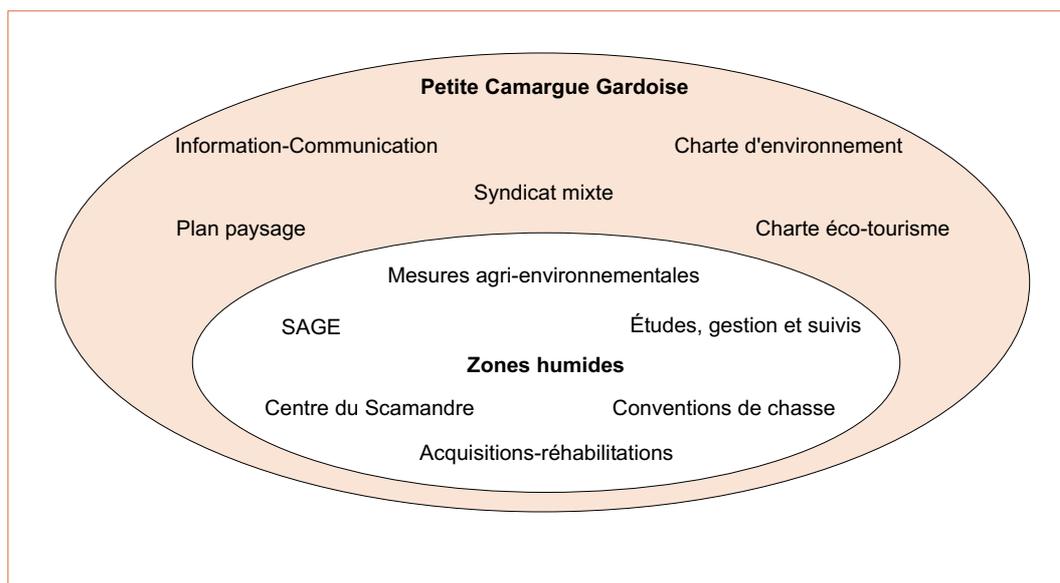


Figure 2. – Les principales actions initiées en Petite Camargue Gardoise.

gement et de gestion des eaux (SAGE ; en cours), d'un Plan paysage, etc. Des structures de décision et de gestion ont donc été mises en place et des actions significatives sont déjà initiées et doivent être poursuivies afin d'asseoir cette politique de protection.

Une multitude de programmes et d'actions ont ainsi été engagés depuis quelques années en Petite Camargue Gardoise, en respectant une complémentarité des échelles d'intervention. Le processus de décision illustre en effet la mise en œuvre à la fois d'actions spécifiques menées sur les zones humides et d'une politique plus globale sur l'ensemble du territoire (figure 2).

La gestion de la politique de protection des zones humides en Petite Camargue Gardoise relève essentiellement de la responsabilité du département du Gard. Il a mis en place les structures d'action qu'il finance en partie et qui sont chargées aujourd'hui de décider et de mettre en œuvre la politique de protection des zones humides. Le syndicat mixte et l'association du Centre du Scamandre, structure d'étude, d'information et de gestion de zones humides, dont le domaine d'activité est constitué à la base des terrains acquis par la commune de Vauvert et le conseil général. Ces deux nouvelles structures spécifiquement créées pour la mise en œuvre de la politique sur ce territoire en représentent les piliers fondamentaux. Elles constituent deux nouveaux « acteurs d'environnement » (Mermet, 1992) gérés par les élus représentant les communes et le conseil général.

Chacune de ces deux structures répond à une fonction déterminée et rend plus aisé l'objectif d'associer à la fois les acteurs locaux et les partenaires institutionnels au processus et, par conséquent, la mise en œuvre de la politique de protection des zones humides. Ces deux acteurs d'environnement constituent en fait des structures-relais ou « para-structures » (Knoepfel, Kissling-Naf et Larrue, 1990) et apportent des moyens conjugués ainsi qu'une logique territoriale qui dépasse les clivages politiques locaux et les arbitrages communaux davantage sensibles aux lobbies locaux. Ces para-structures revêtent effectivement de manière multiple une fonction d'intermédiaire et de complémentarité : le syndicat mixte est un intermédiaire entre le conseil général et les communes, mais aussi entre les collec-

tivités territoriales et l'État, et de son côté, le Centre du Scamandre est un intermédiaire entre le conseil général, une commune et les représentants d'intérêts locaux ; le syndicat mixte remplit par ailleurs une fonction de décision alors que le Centre représente son opérateur et sa vitrine sur le terrain.

Ces para-structures sont le symbole du caractère local de la politique menée en raison de la représentativité des acteurs politiques et socio-économiques locaux. Elles constituent une composante essentielle dans le succès de la politique menée, dans la mesure où « la réalisation et la réussite du changement dépendent de la mise sur pied d'un dispositif d'accompagnement » et de la construction par « l'entrepreneur de changement [de] relais auxquels il pourra déléguer une partie de l'animation et du pilotage du processus » (Friedberg, 1993). Elles représentent le fondement même du dispositif partenarial évoqué ci-dessous, partenariat qui constitue le point central du processus engagé en Petite Camargue Gardoise. Pour les raisons que nous évoquons ci-après, ces para-structures semblent se révéler indispensables à l'émergence et à la bonne marche d'une politique locale de protection des zones humides. Leur bon fonctionnement actuel en Petite Camargue Gardoise en témoigne.

### **Le succès du processus de protection repose sur la mise en place d'un jeu à somme positive**

L'interaction de plusieurs ingrédients semble nécessaire au succès de l'élaboration et de la mise en œuvre d'une telle politique. Cette interaction correspond à la mise en place d'un jeu à somme positive, au sens où l'ensemble des acteurs concernés prennent conscience qu'ils tirent un avantage substantiel de cette politique. Ce jeu à somme positive (encadré 3) et le relatif « succès » qui caractérise jusqu'à ce jour la politique menée en Petite Camargue Gardoise sont particulièrement liés au principe de prévention et de résolution des conflits, qu'il s'agisse de conflits d'usages ou de ceux résultant de la perception négative que les acteurs locaux ont de cette politique.

Dans ce cas de figure, ce jeu à somme positive se caractérise par :

– un processus de protection perçu et intervenant

Encadré 3

**Le jeu à somme positive**

Les sciences de l'action ont développé les concepts de jeu à somme nulle (zero sum game ou win-lose game) et de jeu à somme positive (win-win game). Le jeu à somme nulle exprime l'idée d'une situation (un jeu) dans laquelle un acteur (un joueur) gagne sur un autre acteur qui, lui, perd. Le jeu à somme positive symbolise une configuration dans laquelle les deux acteurs (ou plus) gagnent chacun. Cette notion de jeu à somme positive est souvent utilisée par les partisans des démarches collaboratives censées satisfaire l'ensemble des intérêts en jeu. Or la prise en compte des intérêts des différents usagers d'une zone humide semble être la clef de voûte de la réussite d'une politique de protection de cette zone humide.

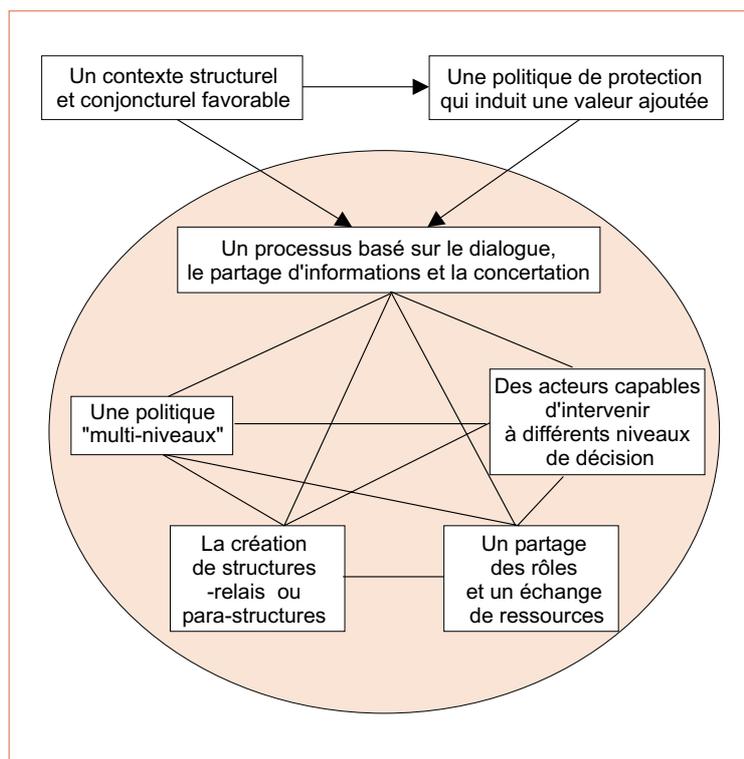
- comme une opportunité pour les acteurs locaux,
- une stratégie d'intégration spécifique de la part des acteurs d'environnement,
- une complémentarité des rôles et des actions menées,
- la mise en place d'un partenariat qui aboutit à l'émergence de nouveaux acteurs d'environnement intermédiaires.

L'ensemble des points que nous allons évoquer constituent autant de facteurs interdépendants de prise en compte de l'environnement, le dialogue apparaissant quant à lui comme le facteur central à considérer dans le processus de protection des zones humides (figure 3).

■ **Le processus de protection doit être perçu et intervenir comme une opportunité pour les acteurs locaux**

L'acteur d'environnement doit faire en sorte que sa démarche ne soit pas perçue de manière contraignante par les acteurs locaux et que, bien au contraire, ils puissent en retirer un bénéfice. Pour ce faire, le contexte local et éventuellement international d'une part, et la valeur ajoutée apportée par la politique d'autre part, tiennent une grande importance.

L'environnement culturel ou « culture » d'un territoire, celle des acteurs locaux, est essentielle à considérer. De cette culture liée aux zones humides dépend leur motivation à participer au processus, pour autant qu'ils soient incités à s'y associer. Sur le plan conjoncturel, la protection d'un territoire est d'autant mieux perçue et rendue effective qu'elle intervient dans un contexte de dépréciation de la valeur foncière des terres : sur le plan agricole, l'enjeu économique de la protection des marais doit en particulier devenir comparable à l'enjeu économique de leur assèchement ; en outre, la déprise agricole entraîne souvent la diminution du marché foncier, rendant de ce fait les acquisitions des terrains à protéger plus aisées. L'ensemble de ces conditions étaient réunies en Petite Camargue Gardoise, ce qui explique en partie la rapidité des premiers résultats encourageants obtenus : près de 500 ha de zones humides acquises, la mise en place de mesures agri-environnementales et de conventions de chasse, et de manière générale, l'adhésion des



▲ Figure 3. – Les conditions de la mise en œuvre d'une politique locale de protection des zones humides.

acteurs locaux aux diverses structures de concertation et aux décisions.

La politique engagée revêt en l'occurrence un caractère de développement local (ou « intégré ») avant d'être une politique de protection. C'est en ce sens qu'une politique de protection des zones humides semble devoir être présentée aux acteurs locaux. Pour ce faire, il importe de valoriser leurs activités au travers d'opérations de promotion, d'aides financières, etc. Les usagers en retirent un bénéfice pour leur activité (en termes financiers, mais aussi en termes de stratégie : une amélioration de leur image, un renforcement de leur position au regard d'autres usagers, etc.). Quant aux élus locaux, ce qui est bon pour les usagers est bon pour leur situation politique (leurs relations sont en général très fortes, l'élu local étant souvent lui-même un chasseur ou un agriculteur) ; en outre, l'implication financière des communes restant limitée (l'essentiel des financements de la politique provient du conseil général et de subventions extérieures), et conservant la maîtrise des décisions (cf. ci-dessous), ils ont tout à gagner d'un point de vue politique à apparaître comme les artisans de cette démarche.

### ■ *Une stratégie d'intégration spécifique de la part des acteurs d'environnement*

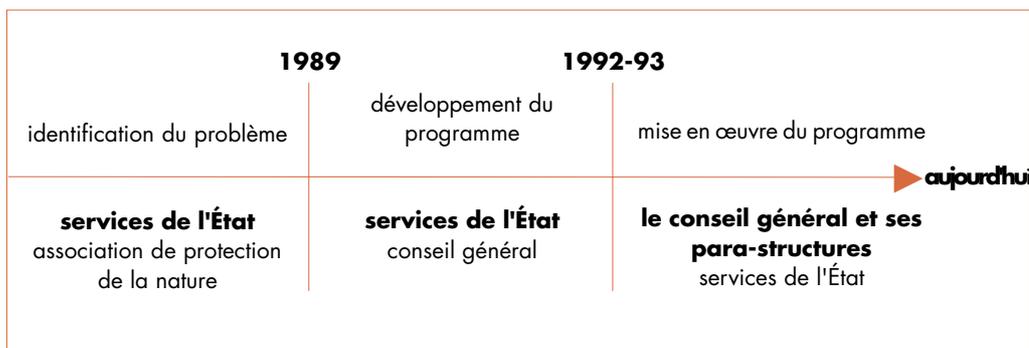
Afin d'analyser ce processus et le jeu des acteurs qui avait contribué à sa mise en œuvre, nous avons reconstitué la chronologie des événements et réalisé des monographies des principaux acteurs. Pour chacun d'entre eux, il s'est agi d'effectuer une analyse stratégique de son intervention déterminant qui il était, quelle était sa définition et l'évolution du problème à traiter au travers de la politique de protection menée, quels étaient ses objectifs, quels enjeux le processus revêtait pour lui, quelles étaient ses ressources (économiques, politiques, légales ou cognitives) et enfin quelle était l'évolution de sa perception des autres acteurs et comment celle-ci contribuait à modifier sa stratégie. Il apparaît clairement dans le contexte que le « succès » de cette politique repose essentiellement sur deux acteurs clefs : le conseil général et les acteurs institutionnels (essentiellement les services de l'État, et dans une moindre mesure l'Agence de l'eau et l'Union Européenne). Le conseil général apparaît comme le

principal artisan de la politique de protection des marais, il en est indéniablement le promoteur. Ce sont toutefois les services déconcentrés de l'État qui ont activé le processus à la fin des années 80. L'État apparaît ainsi à la base du processus engagé en Petite Camargue Gardoise, dont il a dessiné les principaux contours, et qu'il a ensuite accompagné. On peut interpréter en ce sens la protection de la Petite Camargue Gardoise comme le fruit de l'action stratégique de deux promoteurs successifs : l'un qui a soulevé les problèmes et suscité une solution, puis qui a facilité la mise en œuvre de la politique auprès de celui qui apportait ses moyens financiers et sa légitimité politique à agir localement.

C'est donc dans la stratégie de ces deux acteurs qu'il convient de trouver certaines réponses aux problèmes que pose la gestion des zones humides. Chacun d'eux a en fait adopté une stratégie d'« évitement », au sens d'une démarche destinée à éviter l'apparition du conflit avec les acteurs locaux (usagers et élus). Leur stratégie correspond à ce titre à la recherche du consensus, résultat obligé d'un jeu à somme positive :

– le conseil général a fait preuve de souplesse et s'est attaché à introduire de nouvelles règles du jeu en gageant que leur attractivité allait séduire les autres joueurs, faisant alors de lui le maître du jeu. Sa première orientation stratégique a consisté à ne pas intervenir de manière isolée en Petite Camargue Gardoise, que ce soit sur le plan politique, technique et financier, en veillant à toujours s'associer avec ceux qui disposaient de ressources : les services de l'État, l'Agence de l'eau et l'Union Européenne pour leurs financements et la légitimité institutionnelle qu'ils apportent à sa politique, les élus locaux pour leur légitime politique locale et les usagers pour leurs actions sur le terrain. Sa deuxième orientation stratégique a consisté à offrir progressivement une tribune d'expression à tous les acteurs au sein des structures créées en Petite Camargue Gardoise et à apporter des moyens à ses futurs partenaires : absence ou peu de contraintes, acquisition de terrains peu attractifs sur lesquels il a développé des opérations pilotes de démonstration de réhabilitation et qu'il a fait classer en réserve naturelle volontaire, moyens financiers alléchants, outils de développement et valorisation des traditions à l'at-

Figure 4. – Les acteurs moteurs de la politique de protection des zones humides en Petite Camargue Gardoise.



5. Malgré l'apparente « homogénéité » de la politique engagée par le conseil général, elle relève en fait d'une succession d'adaptations à des situations qui orientent sa démarche, et non pas d'une démarche rationnelle (sur le thème de l'absence de rationalité dans la décision, on pourra se reporter à Sfez et Friedberg).

6. TDENS : Taxe départementale sur les espaces naturels sensibles.

tion des communes et des usagers des marais, etc. lui ont permis de gagner leur confiance et leur adhésion à ses projets. La création de para-structures a bien entendu permis la bonne réalisation de ces orientations stratégiques (cf. *infra*). Cette démarche s'est déroulée progressivement, en fonction des opportunités<sup>5</sup>.

– ce sont les services de l'État (essentiellement la DDE et la DRAE) qui ont élaboré dès la fin des années 80 la stratégie d'action à mener afin de protéger le patrimoine de la Petite Camargue Gardoise (ses zones humides et son paysage en particulier), puisque une grande partie de leurs propositions d'action sera reprise par le conseil général qu'ils auront mobilisé afin qu'il s'engage dans cette logique. Leur stratégie a consisté d'une part à mobiliser le conseil général qui pouvait disposer de ressources financières et politiques, mais aussi d'outils de maîtrise foncière au travers de la TDENS<sup>6</sup> et du droit de préemption (ZPPS : Zone de préemption du périmètre sensible), et d'autre part à privilégier le principe d'une implication des acteurs politiques et économiques locaux. Associés ensuite à l'Agence de l'eau et à l'Union Européenne, les acteurs font évoluer leur stratégie vers une approche d'accompagnement, de veille et de légitimation des actions initiées par le syndicat mixte et le conseil général en leur attribuant des financements ainsi qu'un cadre officiel à leur action. La contrepartie exigée à leurs financements réside en particulier dans la mise en réserve des terrains acquis afin d'en garantir la protection de manière pérenne. Ils tiennent à ce titre un rôle de gardien, de veille, des intérêts environnementaux en apparaissant comme des partenaires indispensables à la bonne marche de la politique menée par les collectivités territoriales. Leur action a ainsi

évolué de la mobilisation des acteurs au soutien et au suivi de leurs actions. Avec la décentralisation, leur stratégie s'est donc transformée dans le sens d'une démarche du faire faire.

#### ■ Une complémentarité des rôles et des actions menées

L'intervention combinée du conseil général et des services de l'État exprime un partage des rôles dans l'élaboration et la mise en œuvre de la politique de protection des zones humides. En reprenant pour partie l'approche séquentielle développée par Jones<sup>7</sup> (Muller, 1990), le processus de décision mis en place en Petite Camargue Gardoise illustre la complémentarité que leur intervention est susceptible de revêtir pour ce type de politique (figure 4).

Le conseil général et le syndicat mixte appliquent les objectifs fixés par les services de l'État. Il y a eu ainsi changement du porteur du projet, mais le réel initiateur de la politique de protection des zones humides demeure l'État. Ce processus donne ainsi lieu à un changement de légitimité à agir et d'acteurs agissant, mais son financement et ses orientations demeurent en grande partie tributaires des acteurs institutionnels, au travers d'une démarche de contractualisation. En ce sens, l'intervention de l'État semble davantage convenir à un rôle d'orientation que de mise en œuvre d'une politique de protection des zones humides.

Dans le contexte actuel de la décentralisation, les services de l'État et les collectivités territoriales apparaissent dépendants l'un de l'autre pour la mise en œuvre d'une politique de protection des zones humides. Ce qui les conduit à échanger leurs ressources selon le principe du « donnant, donnant » : « ceux qui font » sollicitent des finance-

ments et une légitimité reconnue de leur action, et « ceux qui financent » orientent les actions et exigent des premiers des garanties de protection en échange. Ce partage des rôles correspond à un certain équilibre des forces. Un acteur seul ne peut réussir à mettre en place une politique de protection des zones humides ; il lui faut s'associer à des partenaires qui renforcent sa position. Ceci reflète la nécessaire complémentarité des différents niveaux d'intervention dans le cadre d'une politique locale de protection des zones humides :

– la légitimité politique locale par l'implication des élus dans le processus, en raison notamment des liens qui les lient aux usagers des zones humides, les véritables destinataires de la politique menée puisque de leurs pratiques dépend l'évolution physique des milieux naturels,

– l'intervention d'une collectivité supra-locale (le conseil général) qui apporte une vision globale et des moyens à la fois financiers et humains,

– et les acteurs institutionnels qui obtiennent des garanties de qualité et de pérennité de la protection, mais aussi une certaine orientation de cette politique.

D'autre part, en termes d'actions, la politique menée en Petite Camargue Gardoise allie deux échelles d'action qui correspondent à l'interaction de micro-jeux et de méso-jeux : c'est le conseil général et la DIREN, deux acteurs de niveau de décision intermédiaire (entre le local et le national) qui permettent cette configuration. C'est l'interaction de ces deux scènes d'action (« multi-niveaux ») et leur complémentarité qui a aussi permis la mise en œuvre du processus de protection en Petite Camargue Gardoise. Elle consiste à créer en effet des passerelles entre, à la fois, des programmes globaux et locaux, des structures d'action et des niveaux de représentation des acteurs.

Nous avons présenté à ce titre la complémentarité des niveaux de mise en œuvre des programmes dans la stratégie du conseil général et nous évoquons par ailleurs ci-dessous la complémentarité des niveaux (local ou supra-local) et des fonctions (concertation ou décision) des forums créés. Il semble en outre intéressant de souligner la stratégie d'acquisition du conseil général qui a consisté non seulement à réhabiliter des terrains en mauvais état, sans apparaître ainsi causer de

tort aux usagers locaux, mais surtout à tenter de « verrouiller » la dégradation du territoire de l'ensemble de la Petite Camargue Gardoise au travers de l'acquisition de quelques terrains stratégiques (environ 500 ha en tout). Cette maîtrise foncière apparaît bien entendu nécessaire à la fois à l'action et à la légitimité de la collectivité territoriale à intervenir sur ce territoire, confirmant en ce sens que « l'existence d'espaces ponctuels protégés de façon contraignante est un atout dans l'intervention stratégique des acteurs d'environnement pour la gestion de l'ensemble des espaces naturels », et quelques « protections dures peuvent appuyer une maîtrise beaucoup plus large et intégrée de l'espace, et réciproquement, une gestion intégrée de l'espace peut se traduire par une différenciation qui aboutisse au traitement spécifique de certains espaces cruciaux » (Mermet, 1992).

### ■ *La mise en place d'un partenariat qui aboutit à l'émergence de nouveaux acteurs d'environnement intermédiaires*

La gestion « intégrée » (Mermet, 1992) implique que l'acteur d'environnement se mette à l'écoute des acteurs locaux et appelle à une transformation des différentes activités sans remettre en cause leur existence. Pour ce faire, la mise en place d'un cadre de dialogue, sous la forme d'un ou plusieurs « forums » permet d'aboutir à l'« élaboration collective de règles d'action territoriale » (Lascoumes, 1997). Or la mise en œuvre de cette politique s'est accompagnée, et a été rendue possible, par la constitution de plusieurs structures de concertation assimilées ici à des forums.

Ces forums sont en Petite Camargue Gardoise des structures de concertation territorialisées (la concertation correspond à une phase d'échange, qu'il s'agisse de dialogue ou de négociation, qui va plus loin que la simple information unidirectionnelle). Il est possible de distinguer en fait deux types de forums interdépendants : ceux qui produisent la décision et ceux qui participent à l'amélioration de la connaissance et à l'élaboration de la décision, au travers d'un processus collectif d'apprentissage :

– les forums peuvent être institutionnalisés (le syndicat mixte, l'association du Centre du Scamandre) et regroupent uniquement des élus politiques, pour la prise de décision, auxquels

7. Ce découpage en phases successives d'un processus d'élaboration et de mise en œuvre d'une politique est contesté, en particulier par Muller, en invoquant le caractère permanent de l'identification d'un problème, du développement d'un programme, etc. selon le principe de la perpétuelle récurrence et interaction de ces phases. Nous abondons dans ce sens. Toutefois, il est possible de distinguer au cours d'un processus de décision des phases dominantes qui correspondent, dans le cas de la Petite Camargue Gardoise, à une modification du cercle des acteurs.

viennent se joindre selon les circonstances des partenaires non élus (qui n'ont cependant aucun pouvoir de décision). Ils constituent en premier lieu un moyen pour le promoteur de la politique de protection, en l'occurrence le Département, d'asseoir sa légitimité à intervenir sur ce territoire. Ils sont aussi un moyen de rassurer les élus locaux quant à leur maîtrise des décisions à prendre, puisqu'ils en sont les représentants désignés. En effet, si le processus de décision apparaît relativement « ouvert » et partenarial, la prise de décision reste du domaine exclusif des élus politiques, qui acceptent cette ouverture sous cette condition expresse. Cette ouverture au dialogue ne remet en effet nullement en cause les décideurs, c'est-à-dire les élus locaux, dont le pouvoir se trouve au contraire renforcé en raison de l'émergence des nouvelles para-structures dont ils maîtrisent les décisions. Néanmoins, leurs décisions sont largement soumises aux exigences du financeur principal (le conseil général) et aux propositions des techniciens et des partenaires au travers de phases de dialogue, voire de négociation, au sein du deuxième type de forum décrit ci-dessous,

– les forums peuvent revêtir un caractère plus ou moins informel, mais pluraliste, par l'adjonction des représentants des différents intérêts et des services de l'État aux membres du premier type de forum. Ces structures collectives sont des instances plus ou moins permanentes et thématiques, qui se sont constituées postérieurement, en marge de, et pour « servir » les forums institutionnalisés : groupes de travail constitués sur des problématiques précises, comité de travail d'élaboration de la charte d'environnement, commission locale de l'eau – la CLE – dans le cadre de l'élaboration du SAGE, Comité scientifique et technique du Centre du Scamandre, etc. Ces forums deviennent des « acteurs collectifs » au sein desquels la concertation se traduit par un échange d'informations et de connaissances, par une consultation des représentants d'intérêts locaux de la part des porteurs de la politique menée, ou bien par une négociation entre les représentants des usagers, des collectivités territoriales, des équipes techniques et des services de l'État (et occasionnellement des associations de protection de la nature).

Au sein de ces forums, « le jeu n'est en fait jamais

totalelement ouvert, le filtrage des parties prenantes à la négociation et à la construction des interlocuteurs est un moment décisif du processus » (Gaudin, 1996). En effet, il ne s'agit ici nullement d'un processus démocratique puisque la population n'est pas partie prenante. L'ensemble des forums mis en place en Petite Camargue Gardoise ont progressivement regroupé une variété élargie de représentants d'intérêts locaux, au fur et à mesure que leur « acceptabilité » vis-à-vis du processus engagé se confirmait. Il ne s'agissait donc pas de réunir « tout le monde et tout de suite », mais plutôt d'ouvrir progressivement la possibilité de participer à l'élaboration de la décision, dans le cadre d'un processus de concertation qui permettait la co-élaboration de la décision, à défaut de la co-production de la décision.

L'évolution positive d'un processus de protection des zones humides semble ainsi étroitement liée à l'instauration du dialogue et de la concertation. Il doit toutefois être accompagné d'un travail important d'information et de sensibilisation, et bénéficier d'un cadre propice à son développement, en particulier par la mise à disposition d'une expertise et de compétences locales permises principalement par l'équipe du Centre du Scamandre, appuyé du réseau scientifique qu'il a mobilisé.

### Les limites d'une politique locale de protection des zones humides

Deux limites majeures tempèrent néanmoins les avantages d'une telle démarche. Elles relèvent chacune d'un type d'acteur particulier.

La première a trait à l'incertitude de la réaction des principaux acteurs-usagers économiques de la zone sur laquelle s'applique la politique en question (il s'agit en particulier des chasseurs, des riziculteurs et des Salins du Midi). L'un des avatars de la stratégie d'évitement de la confrontation et de progression de l'action développée par les acteurs d'environnement réside précisément dans l'intégration tardive des principaux acteurs-usagers économiques (car cette logique implique que les problèmes qu'ils suscitent ne peuvent, par leur dimension et les difficultés importantes qui les accompagnent, être traités en premier lieu). La position future de ces acteurs récemment intégrés au processus dans le cadre des réunions qui se sont tenues pour l'élaboration du SAGE apparaît par

exemple déterminante, mais incertaine, pour la suite du processus.

La deuxième inconnue est liée au comportement des communes impliquées dans le processus de décision. Jusqu'où s'engageront-elles individuellement dans cette politique qui est pour le moment essentiellement supra-communale et inter-communale, mais peu communale ? Aucune des communes de la Petite Camargue Gardoise n'a souhaité par exemple proposer un syndicat mixte et au conseil général des actions précises sur ses propres zones humides communales. En outre, les politiques communales sont encore loin d'intégrer les principes de protection des zones humides. Enfin, s'il est fort probable que la structuration unique du syndicat mixte par le Département a permis une rapidité de la mise en place d'actions, c'est aussi cette structuration unique qui rend sa position fragile, en l'absence en particulier d'une véritable implication financière de la part des communes.

Le caractère « local » de la politique menée suscite deux autres limites qu'il convient de souligner. Les décideurs locaux ont tendance à « subir » la pression locale qu'exercent sur eux les usagers, ce qui n'est pas nécessairement compatible avec les notions de qualité et d'efficacité prêtées à cette politique. Le risque, en outre, que l'acteur d'environnement local s'éloigne de ses objectifs environnementaux par souci de se maintenir dans le cercle notabiliaire local, est bien réel.

Enfin, il convient de souligner que l'absence de rigidité et d'interdits qui caractérise cette politique, et son relatif succès, peut aussi causer à terme sa perte. Si demain les élus ou usagers locaux ne trouvent plus leur intérêt à participer à ce processus (en raison de conflits politiques, de la diminution des subventions destinées aux mesures agri-environnementales, etc.), l'ensemble de la démarche de protection serait mis à mal. Mais ce risque représente, semble-t-il, une règle du jeu incontournable pour toute politique qui se veut « intégrée », et par conséquent réversible.

### Conclusion

La gestion locale des zones humides fait apparaître une contribution mixte : elle relève à la fois de l'implication des collectivités territoriales et des services déconcentrés de l'État. Ces acteurs apparaissent en effet complémentaires dans leur action et leur rôle et, dans le système politico-administratif français, l'action de l'un apparaît fortement tributaire de l'engagement de l'autre. Ce sont leurs échanges de ressources qui leur permettent notamment d'intervenir de manière combinée. En l'occurrence, en matière de protection des zones humides, politique locale ne signifie en rien politique exclusive des collectivités territoriales, et semble en outre être tributaire de l'implication d'une ou plusieurs collectivités supra-locales en raison de leurs capacités financières et d'arbitrage politique.

Ainsi, malgré la décentralisation, les services de l'État et d'autres institutions ont su préserver ou créer un pouvoir tangible dans l'orientation et la mise en œuvre de la politique de protection des zones humides. L'élaboration et la mise en œuvre de cette politique donne lieu à la fois à l'émergence d'une horizontalisation de la décision au niveau local (par la mise en place d'un processus de décision collectif/collaboratif) et à la transformation de la verticalisation de la décision au travers de son accompagnement par l'État et d'autres institutions. L'influence de la politique européenne apparaît à ce titre déterminante non seulement au travers des différents programmes environnementaux locaux qu'elle finance, mais aussi par l'intermédiaire de sa PAC dont les impacts à l'échelle locale modifient sensiblement le contexte conjoncturel qui contribue à la mise en œuvre de la politique de protection des zones humides. En outre, la loi sur l'eau de janvier 1992 institue le principe de la concertation au travers des SAGE, ce qui, en Petite Camargue Gardoise, devrait renforcer la politique initiée.

Le succès de ce processus se trouve aussi dans la constitution d'un « référentiel global » (Muller, 1990) et non pas sectoriel pour traiter de la protection des zones humides, si bien que la politique engagée apparaît davantage comme une politique de développement « intégré » (ou durable) qu'une politique de protection de la nature *stricto-sensu*. □

### Résumé

En France, un certain nombre d'initiatives sont mises en place afin de protéger les zones humides. Elles émanent en général des pouvoirs publics ou des associations de protection de la nature. Elles se voient confrontées habituellement à une opposition de la part des usagers de ces milieux (chasseurs, agriculteurs, etc.) ainsi qu'à des difficultés de gestion. Au regard de ces problèmes rencontrés pour la mise en place d'une politique de protection des zones humides, quelle peut être alors la place d'une démarche de protection initiée par les collectivités territoriales, et quels peuvent en être les aspects positifs et négatifs ? Afin de répondre à ces questions, nous abordons ici une partie des résultats issus d'un cas d'étude. Nous formulons en particulier un ensemble de conditions susceptibles de favoriser la protection et la mise en valeur des zones humides. Il semble en effet que les collectivités territoriales aient leur rôle à jouer dans ce domaine, sans toutefois pouvoir s'affranchir de l'intervention des acteurs institutionnels.

### Abstract

A certain number of measures have been set up in France to protect wetlands. They are usually initiated by government organisations or nature conservancy associations. They are frequently confronted with opposition from users of these areas (hunters, farmers, etc.) and management problems.

With respect to these problems encountered in defining a wetland protection policy, what use are protection measures initiated by local government organisations and what are the likely advantages and disadvantages ? In order to answer these questions, this paper presents some results from a case study. In particular, it puts forward a set of conditions required for successful protection and development of wetlands. Local government organisations have a role to play in this field, although action by national government is also necessary.

### Bibliographie

- COMITÉ INTERMINISTÉRIEL DE L'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES, 1994. *Les zones humides, Rapport de l'instance d'évaluation*, Premier ministre, Commissariat général du Plan, La documentation française, Paris, 391 p.
- DURAN, P., THOENIG, J.-C., 1996. L'État et la gestion publique territoriale, *Revue française de sciences politiques*, vol. 46, n° 4, p. 580-623.
- DZIEDZICKI, J.-B., LARRUE, C., 1997. *Le principe de subsidiarité et la politique de protection des zones humides : le cas d'une zone humide en France, la Petite Camargue Gardoise*, OEIL/CESA, 90 p. + annexes.
- FRIEDBERG, E., 1993. *Le pouvoir et la règle*, Paris, Seuil, 405 p.
- GAUDIN, J.-P., 1996. Mobilisation des acteurs territoriaux : les nouvelles scènes de la négociation, in. DECOUTÈRE, S., RUEGG, J., JOYE, D., *Le management territorial : pour une prise en compte des territoires dans la nouvelle gestion publique*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, p. 150-165.
- KNOEPFEL, P., KISSLING-NAF, I., LARRUE, C., 1990. *Analyse comparée de politiques publiques*, Support de cours, Lausanne, IDHEAP, vol. 1-2.
- LASCOUMES, P., 1997. Information, consultation, expérimentation : les activités et les formes d'organisation au sein des forums hybrides, in. : *Actes de la huitième séance du séminaire du Programme Risques Collectifs et Situations de Crise*, École nationale supérieure des mines de Paris.
- LASCOUMES, P., 1994. *L'éco-pouvoir : environnements et politiques*, Paris, éd. La découverte, 317 p.
- MERMET, L., 1992. *Stratégies pour la gestion de l'environnement*, Paris, L'Harmattan, 225 p.
- MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT, 1994. *Quelle politique publique pour les zones humides françaises : vers un plan décennal d'utilisation avisée*, Actes du séminaire de Carentan, 27-29 octobre 1994, éd. Reffet, 210 p.
- MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, DU TERRITOIRE ET DE L'ENVIRONNEMENT, 1996. *Entre terre et eau, agir pour les zones humides*, Dossier d'information, Direction de l'eau, direction de la nature et du paysage.
- MULLER, P., 1990. *Les politiques publiques*, coll. Que sais-je, PUF.
- REDAUD, J.-L., 1995. *Mise en place du Plan d'action gouvernemental pour la protection et la reconquête des zones humides*, Rapport de mission, Ministère de l'Environnement, Direction de l'eau, 53 p.
- SFEZ, L., 1981. *Critique de la décision*, Presses de la FNSP, Paris, 392 p.