



ÉVALUATION DE DEUX LEVIERS
DE LA POLITIQUE ZONES HUMIDES
DE L'AGENCE DE L'EAU ADOUR-GARONNE

SYNTHESE

JANVIER 2019



Évaluer les Politiques et Innover
pour les Citoyens et les Espaces



Sommaire

L'évaluation au sein de l'agence de l'eau	3
Méthodologie de l'étude	3
Introduction.....	4
Présentation des deux dispositifs.....	5
Les CATZH, un dispositif ancien d'animation/conseil technique au plus près du terrain	5
Les CPMA ZH : un dispositif territorial et technique, récent, pour mettre en synergie les différents acteurs et outils de gestion/protection des zones humides	6
1. Pertinence des actions et effets territoriaux des cellules CATZH.....	8
1a. Quelle mobilisation des gestionnaires locaux ?	8
1b. Quelle prise en compte des ZH dans les politiques locales ?	11
1c. Quelle articulation avec la réglementation ?	11
2. Efficacité et pertinence du dispositif d'intervention de l'Agence au service des CATZH .	13
2a. Quel pilotage et accompagnement des CATZH ?	13
2b. Quelle articulation avec les autres leviers de l'Agence ?	14
3. Pertinence et effets du dispositif territorial CPMA et de sa gouvernance locale	15
3a. Quelle mobilisation et coordination des acteurs ?	15
3b. Quelle synergie des outils et actions ?	17
4. Pertinence et effets des MAEC mobilisées dans le cadre des CPMA.....	19
4a. Quelle pertinence des mesures ?	19
4b. Quels effets sur le maintien/changement de pratiques à court et long terme ?	19
Recommandations relatives au dispositif des CATZH	20
Les CATZH au sein de la politique Agence	20
Le pilotage du dispositif CATZH à l'échelle bassin	21
Visibilité et légitimité des CATZH	22
Pilotage et mise en œuvre des actions des CATZH à l'échelle des territoires	23
Recommandations relatives au dispositif des CPMA-ZH	24
Place du dispositif CPMA au sein de l'agence	24
Les MAEZH	25

L'évaluation au sein de l'agence de l'eau

Face à l'objectif d'atteinte du bon état des masses d'eau, fixé par la Directive-Cadre européenne sur l'Eau (DCE), l'agence de l'eau Adour-Garonne a décidé de mettre en place une stratégie d'évaluation de ses politiques publiques, afin de s'assurer de la pertinence, de la cohérence, de l'efficacité et de l'efficience de ses interventions.

Contrairement au contrôle qui s'attache avant tout à mesurer une conformité par rapport à des normes et des critères de performance, l'évaluation interroge le sens et les qualités de l'action publique (politiques, programmes, projets). Elle fait appel à des instruments d'analyse composites (analyse de données, écoute d'acteurs, ateliers collectifs...) dans le cadre d'un processus de mise en débat. Elle vient proposer un jugement global sur la politique permettant d'interroger les facteurs de succès et les limites de cette action (logique d'intervention, moyens globaux, mise en œuvre, cohérence...).

Méthodologie de l'étude

La mission d'évaluation des deux leviers de la politique zones humides (**CATZH - Cellule d'Assistance Technique aux Zones Humides - et CPMA ZH - Contrat Pluriannuel Milieu Aquatique de préservation des Zones Humides**) de l'agence de l'eau Adour Garonne a été placée sous la responsabilité d'un comité de pilotage pluraliste regroupant des acteurs concernés par ces dispositifs ou en charge de l'évaluation des politiques d'intervention à l'Agence ainsi que les principaux partenaires sur ces outils (Régions, DREAL, AFB) et un représentant d'une structure porteuse de CATZH et CPMA. Ce dernier s'est réuni à trois reprises pour valider le référentiel d'évaluation, discuter des résultats issus de la phase d'observation et d'analyse et des conclusions et consolider les recommandations de l'étude.

L'évaluation a été organisée selon trois phases successives :

- **une première phase d'élaboration du référentiel d'évaluation** qui a consisté à poser le cadre de compréhension des dispositifs étudiés, leurs objectifs et leur logique d'action et à relire les questions évaluatives au regard de ce cadre. Une analyse de l'historique des dispositifs CATZH et CPMA au sein de la politique ZH et un panorama des CATZH et CPMA actuels ont également été réalisés lors de cette première phase ;
- **une deuxième phase d'observation et d'analyse** qui a mobilisé différents moyens d'investigation et de réflexion pour instruire le questionnement évaluatif ;
- une troisième phase de recommandations.

De manière opérationnelle, les travaux suivants ont été menés au cours des neuf mois de l'étude :

- **Analyse des documents de programmation de l'agence et série d'entretiens de cadrage** auprès des services techniques de l'Agence, de services de l'État en région, de Régions, ainsi que d'un service de l'Agence en délégation et d'une structure porteuse de CATZH et CPMA ;
- **Traitement de données** de suivi financières des aides de l'Agence, de données de suivi des CATZH et **analyse des documents** contractuels des CPMA ;
- **Différents types d'enquêtes dans les territoires** : 8 études de cas approfondies, 8 études de cas complémentaires (dont 2 contrefactuelles), permettant d'analyser une proportion importante des situations existantes sur le territoire ;
- **Enquête électronique** auprès des gestionnaires de zones humides ;
- **Benchmark** auprès des autres agences de l'eau ;
- **Atelier collectif de travail** avec les animateurs des CATZH et CPMA et acteurs de l'Agence concernés par ces dispositifs sur les recommandations.

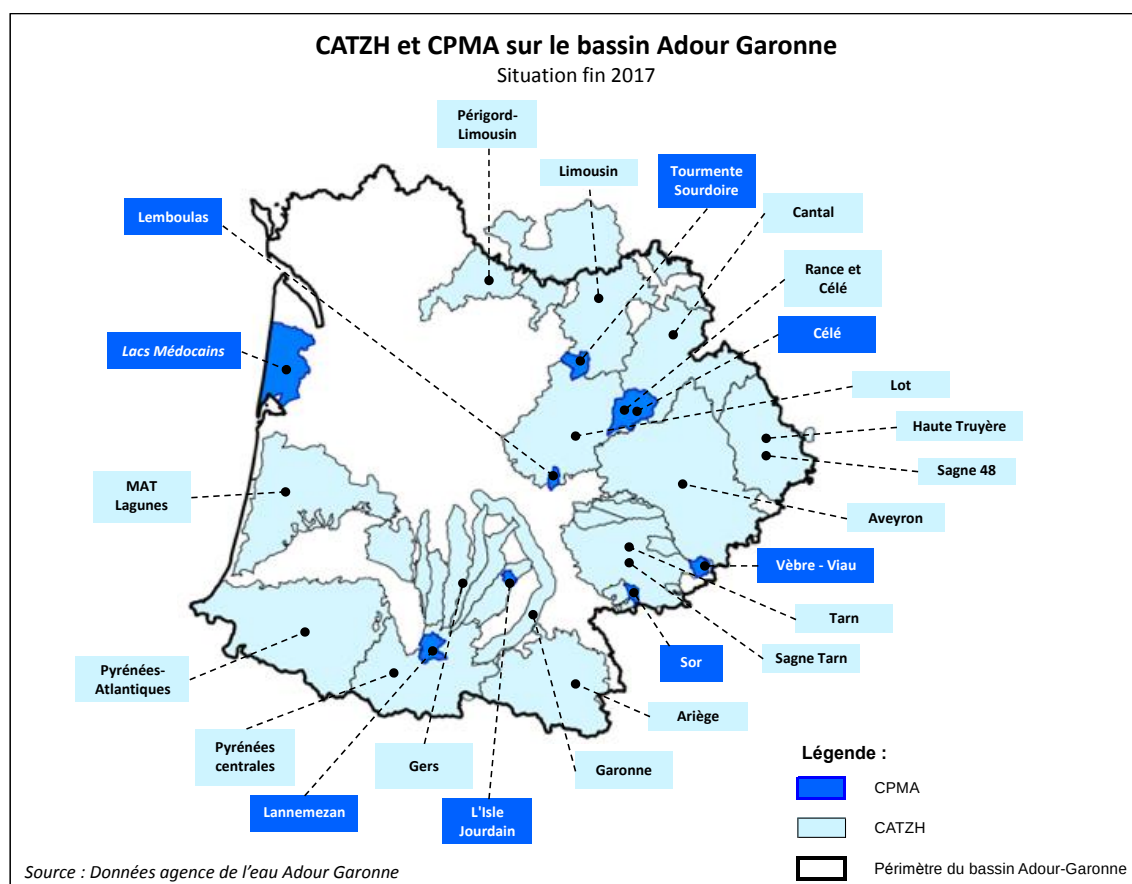
Introduction

UNE ÉVALUATION CIBLÉE SUR DEUX LEVIERS SPÉCIFIQUES DE LA POLITIQUE ZONE HUMIDE DE L'AGENCE

Depuis le début des années 2000, un grand nombre de travaux traitant des politiques relatives aux zones humides ont été menés par les agences de l'eau (Loire-Bretagne et Rhône-Méditerranée-Corse par exemple) ou à l'échelle nationale. Ces travaux confirment et mettent en exergue les principales causes de dégradation et les politiques sectorielles en cause et analysent l'impact des politiques de préservation des zones humides dans leurs différentes dimensions. Compte tenu de ce paysage, l'agence de l'eau a choisi de **cibler spécifiquement sa réflexion évaluative, non pas sur l'ensemble de sa politique zone humide, mais sur deux de ses leviers d'action, les CATZH et les CPMA ZH, avec une attente d'opérationnalité forte** (quelle évolution des outils pour améliorer leur pertinence et leur plus-value).

Globalement les interventions en faveur des zones humides de l'agence de l'eau sont progressivement montées en puissance depuis le 7^{ème} programme. Aujourd'hui cependant, il n'existe pas de véritable stratégie en faveur des zones humides à la hauteur des enjeux : **avec 1,4% des aides totales de l'agence, la politique ZH reste globalement de faible ampleur et est peu débattue dans les instances.** Alors que le caractère essentiel et intégrateur des zones humides de par leurs fonctionnalités multiples est souvent mis en avant, les dispositifs qui leur sont dédiés restent ainsi un peu « à part », peu connectés aux autres politiques de l'Agence de l'eau.

Au sein de la politique zone humide de l'agence, **les deux dispositifs évalués ont la particularité d'être ciblés sur la préservation des zones humides « ordinaires » encore fonctionnelles mais potentiellement menacées**, dans des contextes où une marge d'adaptation est possible pour améliorer les pratiques de gestion sans remettre en cause radicalement les activités en place (et en particulier les secteurs d'élevage herbagers). Les autres leviers de la politique zone humide sont, quant à eux, plutôt adaptés à la gestion des zones humides remarquables (acquisition, restauration/ travaux, gestion patrimoniale et suivi technique).



UNE ÉVALUATION CENTRÉE SUR LA PERTINENCE ET L'EFFICACITÉ

Quatre axes ont été privilégiés dans le questionnaire évaluatif :

1. **Pertinence et effets territoriaux observés des cellules CATZH**
 - 1a. Quelle mobilisation des gestionnaires locaux ?
 - 1b. Quelle prise en compte des ZH dans les politiques locales ?
 - 1c. Quelle articulation avec la réglementation ?
2. **Efficacité et pertinence du dispositif d'intervention Agence au service des CATZH**
 - 2a. Quel pilotage et accompagnement des CATZH ?
 - 2b. Quelle articulation avec les autres leviers de l'Agence ?
3. **Pertinence et effets du dispositif territorial CPMA et de sa gouvernance locale**
 - 3a. Quelle mobilisation et coordination des acteurs ?
 - 3b. Quelle synergie des outils ?
4. **Pertinence et effets des MAEC mobilisées dans le cadre des CPMA**
 - 4a. Quelle pertinence des mesures ?
 - 4b. Quels effets sur le maintien/ changement de pratiques à court et long terme ?

Présentation des deux dispositifs

LES CATZH, UN DISPOSITIF ANCIEN D'ANIMATION/CONSEIL TECHNIQUE AU PLUS PRÈS DU TERRAIN

Ce dispositif vise à assurer une animation au plus près du terrain à destination des gestionnaires de ZH « non remarquables », dans une logique d'accompagnement individuel et de mise en réseau, sur la base du volontariat.

La première CATZH a été créée en 2001 à titre expérimental et a été calquée sur les modalités des CATER (Cellules d'Assistance Technique à l'Entretien de Rivière) afin de se rapprocher d'un dispositif existant. Puis le maillage des CATZH s'est progressivement étoffé pour atteindre 15 cellules fin 2017.

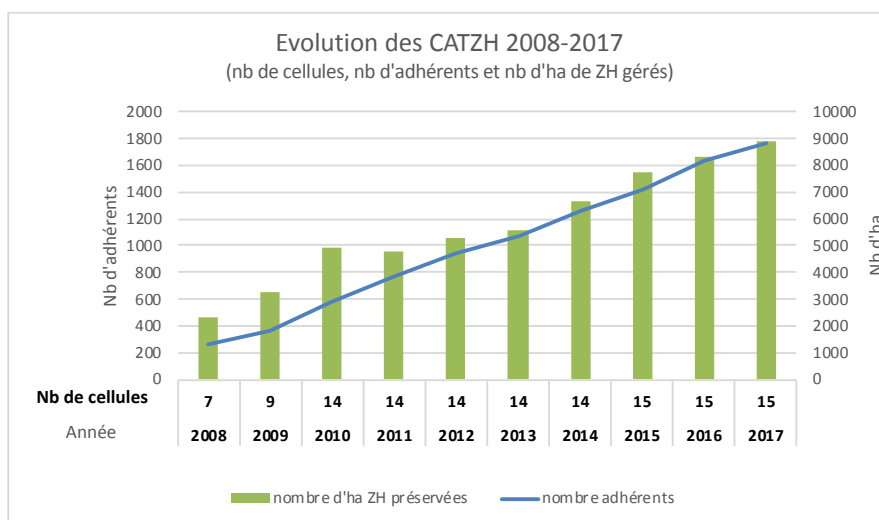
Mises en place progressivement en fonction des volontés des maîtres d'ouvrage locaux et des opportunités, les cellules couvrent aujourd'hui particulièrement les têtes de bassin.

Ces cellules sont diverses à plusieurs égards :

- elles sont portées par des acteurs plutôt de la sphère agricole comme les ADASEA ou les chambres d'agriculture ou bien par des acteurs de la sphère environnementale comme les conservatoires ou les associations naturalistes ou plus rarement par des collectivités ou syndicats en charge de l'environnement ;
- les plus anciennes ont 17 ans d'existence, tandis que les plus récentes se sont créées l'année dernière ;
- elles permettent de gérer d'une centaine d'hectares pour les plus petites et un maximum de 1600 ha, à travers l'adhésion d'une vingtaine de gestionnaires à presque 700 (avec une moyenne de 600 ha et 126 gestionnaires).

Chiffres clés

- Dispositif ancien (2001)
- **15 cellules** portées par différentes structures, principalement sur l'ex-région Midi Pyrénées (2017)
- 1/3 de la superficie du bassin couvert par des CATZH
- Environ **1 800 adhérents** accompagnés (agriculteurs, collectivités ou autres) pour la gestion de **8 900 ha** de ZH (2017)



Les missions des CATZH ont progressivement évolué dans le temps. Centrées au départ surtout sur les inventaires et le conseil individuel auprès des gestionnaires principalement agricoles, elles ont été élargies au fil des années aux actions collectives et, plus récemment, à la sphère de l'action publique en développant le conseil à la planification auprès des collectivités afin d'inciter à une meilleure prise en compte des ZH dans les politiques locales d'aménagement.

Leur logique d'action repose ainsi aujourd'hui sur deux grands objectifs et des fonctions associées :

- maintenir et optimiser la gestion des ZH fonctionnelles en mobilisant les acteurs locaux : acquisition de connaissance, appui individuel, animation collective et mise en réseau ;
- sensibiliser et appuyer les acteurs de la planification pour une prise en compte des ZH : portée à connaissance, conseil aux collectivités, médiation.

Les fonctions de laboratoire de terrain, le rôle d'alerte et de vigilance, ainsi que la coordination des acteurs locaux sur les enjeux ZH sont également mobilisées pour atteindre ces objectifs.

Les modalités de financement par l'agence de l'eau des CATZH sont passées d'un financement à la mission à un financement global à l'ETP. Le cadrage de l'action de ces cellules s'est assoupli pour devenir moins normatif, « les cellules ayant fait leurs preuves » et s'appuie désormais sur une convention de deux ans qui définit quelques objectifs chiffrés, discutée entre le porteur de la cellule et les délégations territoriales de l'Agence.

LES CPMA ZH : UN DISPOSITIF TERRITORIAL ET TECHNIQUE, RÉCENT, POUR METTRE EN SYNERGIE LES DIFFÉRENTS ACTEURS ET OUTILS DE GESTION/PROTECTION DES ZONES HUMIDES

Les contrats pluriannuels de préservation des zones humides ont été mis en place récemment, au 10^{ème} programme. Sollicitée pour accompagner la mise en place des PAEC de la programmation FEADER 2014-2020, l'Agence a en effet voulu intégrer systématiquement les MAEC ZH dans une approche territoriale de la préservation et la gestion des zones humides ciblée, intégrée et ambitieuse, calée sur les dispositifs territoriaux existant comme les PAT (Plans d'action territoriaux).

Chiffres clés

- Dispositif récent (10^e P)
- 8 contrats, aucun terminé
- Des territoires de contrat ciblés : entre 114 ha et 5076 ha

Les CPMA sont ainsi des contrats pluriannuels monothématiques de préservation des zones humides "non remarquables" organisés autour de deux dimensions complémentaires :

- **Un dispositif local de gouvernance**, soutenu par l'agence de l'eau qui finance en particulier l'animation territoriale et propose un cadrage procédural, calqué sur ses outils de contrats territoriaux. Ce dispositif a pour vocation à **concevoir et piloter un programme d'actions qui mette en synergie les différentes approches et démarches des porteurs de projets** associés au contrat autour des enjeux ZH locaux.
- **un dispositif technique** qui décline la stratégie élaborée en actions techniques. Ce dispositif comprend les MAEC, à l'origine de la genèse du CMPA, mais va au-delà dans un souci **d'améliorer l'efficacité globale et la pérennité de la prise en charge des enjeux ZH** sur le territoire identifié. Il est également largement soutenu par l'agence de l'eau tant du point de vue de son animation (au travers notamment du dispositif CATZH) que des actions proprement dites.

Le caractère territorial et contractuel vise par ailleurs à formaliser et rendre plus visible des objectifs d'actions, sur la base d'un diagnostic partagé, et à instituer une dynamique d'acteurs via un comité de pilotage.

Il existe actuellement 8 CPMA¹. Ils s'étendent sur des territoires de quelques centaines d'hectares de zones humides² (entre 144 et 5076 ha), dont une grande partie sont des prairies humides.

Les porteurs de contrat sont des collectivités territoriales généralistes, des syndicats de bassin ou des associations naturalistes. Les partenariats sont globalement assez larges, avec des représentants des collectivités, des acteurs environnementaux et des professionnels agricoles et forestiers.

Ces contrats s'inscrivent souvent dans un territoire animé par une CATZH et peuvent également s'inscrire dans une démarche territoriale plus globale comme un SAGE potentiellement plus propice à favoriser les rapprochements entre différentes politiques et avec les enjeux d'aménagement du territoire.

Les budgets prévisionnels des contrats sont variables, de 0,19 M€ pour le plus petit à plus d'1,1 M€ pour le plus ambitieux. Ils visent à maintenir et gérer les fonctionnalités des zones humides en mobilisant une combinaison de leviers, dont l'acquisition et les MAEC.

Ces contrats ont été signés entre 2015 et 2017, ils n'en sont donc, au mieux, qu'à mi-parcours de leur mise en œuvre. Leur avancement est variable, avec des taux de réalisation d'aide de 4% à 49%. Les actions mises en œuvre concernent pour l'instant essentiellement l'animation du contrat, l'animation des PAEC et les MAEC.

1 Les 8 CPMA « Zones humides » sont les 7 qui apparaissent en bleu sur la carte (incluant un PAEC) et le contrat « atypique » des Lacs Médocains.

2 Le contrat des lacs médocains n'est pas pris en compte dans cette analyse étant donné son caractère atypique.

1 Pertinence des actions et effets territoriaux des cellules CATZH

1A. QUELLE MOBILISATION DES GESTIONNAIRES LOCAUX ?

UNE ACTION ANCRÉE À L'ÉCHELLE LOCALE BASÉE SUR UNE APPROCHE « TERRAIN »

La logique d'action des CATZH repose avant tout sur la mobilisation des gestionnaires locaux de zones humides en vue de maintenir et d'améliorer leurs pratiques de gestion. En termes de « prospection », les animateurs mobilisent plusieurs « portes d'entrée » pour toucher les gestionnaires :

- **L'approche individuelle et « terrain » est la plus répandue**, en essaimant à partir d'un premier noyau de gestionnaires « de proche en proche » ;
- **des inventaires collectifs** à l'échelle de sous-bassins versants prioritaires qui sont l'occasion de repérer et contacter l'ensemble des gestionnaires d'un territoire de manière exhaustive ;
- **la promotion des aides financières** pour une meilleure gestion des zones humides agricoles pour mobiliser les gestionnaires agricoles (investissements non productifs ou MAEC) ;
- **des partenariats pour arriver à toucher plus de gestionnaires** dans une logique de relais pour démultiplier les moyens d'animation et/ ou renforcer une légitimité ;
- **des relais par les services de l'État** à l'occasion d'un échange avec des gestionnaires portant au départ sur la réglementation.

UN CIBLAGE TERRITORIAL QUI SE RENFORCE MAIS ENCORE LOIN D'ÊTRE SYSTÉMATIQUE

En termes de territoire d'intervention, on observe davantage une logique « de proche en proche » à partir d'un noyau d'adhérents ou en réponse à des sollicitations de territoire qu'un ciblage géographique stratégique sur des zones identifiées comme prioritaires. Souvent poussées par l'Agence de l'eau, les CATZH s'inscrivent cependant de plus en plus dans des logiques de sous bassin versant prioritaire pour cibler leur prospection mais cela est loin d'être systématique, car même si les connaissances progressent grâce aux travaux d'inventaires, les cellules rencontrent des difficultés pour établir une vision globale des enjeux de préservation/reconquête et prennent également souvent en considération des enjeux de faisabilité.

UN POSITIONNEMENT GLOBAL SUR L'EXPERTISE TECHNIQUE À TRAVERS UNE APPROCHE INDIVIDUELLE

Les missions des CATZH portent **avant tout sur une sensibilisation et un appui technique auprès des gestionnaires, réalisés de manière individuelle**. Elles mettent toutes en avant, qu'elles soient de profils plus agricole ou plus naturaliste, une approche « pragmatique », basée sur l'écoute des besoins et des questions du gestionnaire et sur la formulation d'un conseil cherchant à concilier les usages des zones humides et en particulier les activités économiques avec la préservation de leur fonctionnement. La mise en place d'un mode de gestion à la fois favorable au milieu et accessible pour le gestionnaire est en effet considéré comme un gage de pérennité des actions qui reposent sur le volontariat et semble satisfaire les gestionnaires qui apprécient la capacité d'écoute et les compétences des techniciens. Le conseil apporté par la CATZH est en outre, pour une grande partie d'entre eux, la seule source de conseil pour gérer ces surfaces, les CATZH assurent ainsi une fonction peu partagée dans les territoires. Les gestionnaires non agricoles bénéficient en général d'un conseil concernant la gestion d'un site ponctuel plus que d'un accompagnement pour une prise en compte plus globale des zones humides dans leurs projets et politiques (voir question 1B).

UNE CAPACITÉ À MOBILISER DES OUTILS COMPLÉMENTAIRES AU CONSEIL

En complément du conseil de gestion des zones humides, la plupart des CATZH mobilisent d'autres dispositifs de financement pour inciter les gestionnaires à s'engager dans une meilleure gestion de leurs zones humides. Ces dispositifs sont mobilisés comme une « porte d'entrée » pour établir un contact avec les gestionnaires agricoles ou dans un second temps au service de la gestion. Pour certaines CATZH, ils sont centraux dans leur logique d'intervention alors que d'autres, à l'inverse, font le choix de ne pas s'appuyer sur ces outils financiers. Les différents outils mobilisés sont :

- les **MAEC** visant à maintenir ou améliorer les pratiques sur les zones humides,

- les **aménagements pastoraux**, qui peuvent être financés par la mesure 441 des PDRR,
- **des travaux de restauration de zones humides** (remise en état de mares et d'étangs ou réouverture de lagunes)
- la mise en relation avec les Départements afin de faire entrer certaines zones humides dans **leur politique Espaces Naturels Sensibles** qui permet de les préserver et de les valoriser.

La mobilisation de ces différents outils par les CATZH nécessite cependant qu'ils soient « accessibles » sur les territoires, ce qui n'est pas toujours le cas en fonction des choix des acteurs institutionnels et financiers en charges des différents dispositifs.

In fine, si la logique d'intervention axée sur un conseil au plus proche du terrain, soutenu ou non par les dispositifs de financement régionaux, semble particulièrement adaptée lorsqu'il s'agit de maintenir et d'améliorer des pratiques existantes, elle apparaît en revanche moins opérante dès lors que les situations nécessitent des changements plus profonds. Les CATZH qui souhaiteraient toucher des gestionnaires agricoles dans des contextes plus complexes **se heurtent ainsi à une limite dans les outils et le conseil disponibles**. Certaines cherchent à **développer des approches nouvelles** ou commencent à **travailler sur des filières** pour pallier cette difficulté avec une approche qui reste ancrée dans leur métier, l'expertise technique et le conseil. D'autres insistent sur le **besoin d'adopter des approches territoriales plus globales et exigeantes** à l'image des contrats territoriaux de l'agence Loire-Bretagne, qui s'accompagnent d'un processus de gouvernance beaucoup plus impliquant et de moyens financiers nettement accrus au service de la communication, de l'animation locale...

UN SUIVI DANS LA DURÉE

Les CATZH assurent, en plus d'un conseil technique ponctuel, **un suivi dans le temps**, plus ou moins systématique. Ce contact récurrent leur permet d'observer la mise en œuvre des conseils proposés et l'évolution du fonctionnement de la zone humide dans la durée, de tester l'efficacité du conseil donné et d'ajuster éventuellement les recommandations ainsi que de répondre aux questions. Il permet en outre une appropriation progressive pour les gestionnaires les plus réticents. Ce suivi contribue ainsi à **la pérennité des actions engagées et donc à l'efficacité de la démarche**. S'il est une spécificité reconnue et appréciée par les CATZH et leurs partenaires, comme par les gestionnaires, il pose néanmoins la question de l'équilibre à trouver pour répartir les moyens entre la prospection pour élargir le réseau et le suivi des anciens gestionnaires.

DES POSITIONNEMENTS DIFFÉRENCIÉS SELON LES CONTEXTES LOCAUX

Les positionnements des CATZH dépendent en grande partie de la nature des structures porteuses, de leurs moyens d'animation internes ainsi que du paysage d'acteurs locaux dans lequel elles s'inscrivent.

On distingue **trois grands types de structures porteuses** (« agricoles » « environnementales » et « collectivités ou syndicats en charge de l'environnement ») ayant évidemment une **forme de légitimité et un accès privilégié vers certains profils de bénéficiaires**, ainsi que des compétences plus marquées vers le développement agricole ou la protection de la nature. On observe cependant toujours **une certaine hybridation des compétences naturalistes et agricoles**.

En termes de moyens internes dédiés à l'assistance technique aux zones humides, les situations sont également très différentes d'une CATZH à l'autre (d'un seul animateur à 6 ETP) en fonction de l'ampleur du réseau de gestionnaires à accompagner ainsi que de l'étendue du territoire couvert mais aussi des choix des structures porteuses ou de l'historique de la CATZH. Les animateurs bénéficient en général d'une forte expérience liée à une certaine ancienneté et à une certaine stabilité des équipes.

Les CATZH sont par ailleurs parfois portées par des cellules dont c'est l'action principale ou s'inscrivent d'autres fois dans des structures qui portent d'autres missions, **les animateurs CATZH peuvent alors s'appuyer sur leurs collègues pour mettre en œuvre ou relayer certaines actions** mais en contrepartie être mobilisés sur d'autres missions et être moins « disponibles » pour les missions CATZH.

DES PARTENARIATS POUR DÉMULTIPLIER LES ACTIONS ET APPORTER UNE EXPERTISE ZH

En fonction de leur positionnement et de leur légitimité, les cellules d'animation ont cherché à asseoir leur emprise en développant des partenariats avec les acteurs locaux, parfois poussés par l'agence de l'eau. Ceux-ci sont de plusieurs natures :

- toucher plus facilement des réseaux de gestionnaires auprès desquels les CATZH manquent de **visibilité** ou de **légitimité** (par ex. chambre d'agriculture...)

- démultiplier les **capacités d'animation** en s'appuyant sur des relais locaux pour repérer et sensibiliser les gestionnaires (par ex. techniciens de rivière...)
- apporter une **expertise ZH** dans les structures qui en font défaut (par ex. syndicats de rivière...)
- monter des actions nouvelles faisant appel à **des compétences ou des missions particulières** (par ex. SAFER, association bocage...).

Les **services de l'État** renvoient également parfois des gestionnaires de zones vers les CATZH à l'occasion d'un échange portant au départ sur la réglementation.

Enfin, dans un cas, les échanges et partenariats sont favorisés par l'existence d'un **pôle départemental des zones humides** qui réunit les différents acteurs impliqués sur les zones humides et favorise le partage d'informations et la définition des priorités territoriales à une échelle départementale.

Malgré ces partenariats il n'est cependant pas toujours facile pour les CATZH d'asseoir leur légitimité auprès de certains gestionnaires et de certains partenaires notamment dans les contextes où la seule logique de proximité ne suffit pas.

UNE CERTAINE DYNAMIQUE DE RÉSEAU DE GESTIONNAIRES

Au-delà de l'accompagnement technique individuel, les CATZH ont vocation à **rassembler les gestionnaires au sein d'un réseau qu'elles animent** grâce à différents leviers :

- diffusion d'un bulletin d'information et de fiches techniques auprès des gestionnaires qui semblent très lues ;
- programmation de journées d'échanges, de rencontres techniques et de formations collectives avec les gestionnaires ;
- organisation d'événements autour des zones humides regroupant gestionnaires, grands publics et partenaires.

Cette mise en réseau contribue ainsi à la fois à la mobilisation de nouveaux gestionnaires (comme en témoignent les premiers contacts fréquents avec la cellule à l'occasion d'un événement collectif ou par le bouche à oreille) et à la pérennité de l'engagement des plus anciens (de nombreux gestionnaires sont adhérents depuis plus de 5 ans, ils déclarent avoir fait la connaissance d'autres gestionnaires grâce aux échanges et rencontres organisés par leur cellule et estiment « faire partie d'un réseau »). Cette dimension « réseau » n'est cependant pas mise en avant par toutes les CATZH qui investissent plus ou moins cette approche collective.

DES RÉSULTATS GLOBALEMENT POSITIFS BIEN QUE DIFFICILES À MESURER

Les CATZH s'adressent à l'ensemble des **gestionnaires de zones humides** et touchent à la fois des agriculteurs (dont une majorité d'éleveurs ou de polyculteurs-éleveurs), des communes ou groupements de communes, des particuliers, des forestiers et quelques « autres » types d'acteurs, avec des profils qui varient d'une CATZH à l'autre.

En termes de mobilisation, les réseaux de gestionnaires des CATZH se sont progressivement étoffés pour atteindre à ce jour un total de près de 1 800 adhérents qui gèrent presque 9 000 hectares de zones humides. Ces résultats quantitatifs demeurent difficiles à juger en l'absence d'état des lieux et d'objectifs chiffrés à l'échelle de l'ensemble du bassin. D'un point de vue qualitatif, les cellules proposent un accompagnement individuel et collectif de proximité dans la durée, globalement adapté aux besoins des gestionnaires locaux qui estiment que les échanges et rencontres avec leur CATZH leur ont permis de mieux connaître leur zone humide et leur fonctionnement et ont fait évoluer leur perception de ces espaces.

En termes d'effet sur les pratiques de gestion de ces espaces, il semble que l'animation proposée par les CATZH contribue fortement au maintien des pratiques vertueuses avec une certaine amélioration, avant tout sur les ZH ordinaires encore fonctionnelles dans des contextes où une marge d'adaptation est possible sans remettre en cause radicalement les activités en place (en particulier les secteurs d'élevage herbagers). La majorité des adhérents affirment par ailleurs qu'ils pensent maintenir leurs modes de gestion à l'avenir.

En termes d'effet sur le fonctionnement des zones humides, les résultats sont difficiles à mesurer faute de dispositif de suivi adapté.

1B. QUELLE PRISE EN COMPTE DES ZH DANS LES POLITIQUES LOCALES ?

UNE APPROCHE AUPRÈS DES COLLECTIVITÉS FINALEMENT ASSEZ PEU DIFFÉRENCIÉE, SOUS FORME DE CONSEIL TECHNIQUE POUR LA GESTION D'UN SITE LOCAL

Sous l'impulsion de l'Agence de l'eau, les CATZH se positionnent de plus en plus pour aller, au-delà du conseil technique auprès des gestionnaires individuels, **dans le champ de la planification de l'aménagement du territoire**. Il s'agit en particulier **d'accompagner les collectivités pour favoriser la prise en compte des zones humides dans les documents d'urbanisme**. Elles sont relativement fréquemment en contact avec les communes de leur territoire, mais il s'agit la plupart du temps d'un accompagnement technique pour gérer un site particulier au même titre que les gestionnaires privés. Les solutions de gestion proposées combinent, comme pour les autres gestionnaires, les attentes de la collectivité avec les enjeux de préservation de la zone humide et cette forme de conseil est largement approuvée.

UNE ACTION EN FAVEUR DE LA PRISE EN COMPTE GLOBALE DES ZONES HUMIDES DANS LES POLITIQUES LOCALES PEU DÉVELOPPÉE À CE JOUR

Les CATZH proposent parfois un conseil spécifique en vue d'intégrer les enjeux de préservation des zones humides dans la définition des trames vertes et bleues ou dans les PLU mais **cette approche par la planification reste encore relativement marginale**. Cette démarche se limite souvent à la mise à disposition de données d'inventaires, sous forme de porter à connaissance et à un rappel de la réglementation mais va rarement plus loin. **On ne peut pas parler aujourd'hui de véritable réflexion territoriale autour des zones humides** qui permettrait d'intégrer les problématiques des zones humides de manière transversale dans l'ensemble des actions de la collectivité.

Les CATZH se heurtent notamment à un **manque de visibilité et de reconnaissance locale**, qui fait qu'elles ne sont pas toujours au courant des démarches en cours et que leurs recommandations ne sont pas systématiquement prises en compte. **Les services de l'État peuvent servir de relai** mais cela ne se fait malheureusement pas de manière systématique. Les CATZH souffrent du manque d'un cadre politique affirmé et d'un soutien fort des partenaires institutionnels qui leur offriraient une meilleure visibilité politique. Leurs moyens humains ne leur permettent en outre pas de s'investir de manière systématique auprès des communes de leur territoire. Les communes rurales auprès desquelles elles interviennent n'ont par ailleurs pas systématiquement de documents d'urbanisme au-delà des cartes communales simples qui ne permettent pas de détailler la prise en compte des ZH.

1C. QUELLE ARTICULATION AVEC LA RÉGLEMENTATION ?

Les CATZH jouent fréquemment un rôle de facilitateur entre les gestionnaires et les services de l'État. Elles sont sollicitées par les services de l'État pour leurs connaissances du terrain et leur expertise. Elles interviennent également auprès des gestionnaires, qui sont parfois susceptibles de contrevenir à la loi par méconnaissance des règles spécifiques aux zones humides. Elles se positionnent le plus en amont possible pour anticiper les risques de dégradations et sensibiliser, informer et dissuader les gestionnaires concernés. Leur forte présence sur le terrain permet d'assurer une fonction de sentinelle et d'observation des évolutions du territoire.

Ces articulations avec les services de l'État en charge du respect de la loi sur l'eau sont délicates. Les CATZH ont en effet, légitimement, toujours été vigilantes à ne pas être associées à l'action de police de l'eau au risque sinon de se mettre en porte-à-faux vis-à-vis des gestionnaires qu'elles accompagnent, en particulier agricoles.

Enfin, ces partenariats sont parfois organisés de façon plus institutionnelle, les CATZH peuvent être sollicitées pour participer à des formations auprès des agents de l'État et des techniciens de rivières ou à des réunions communes avec la DDT pour informer les gestionnaires sur la réglementation relative aux ZH.

Certaines CATZH déplorent par ailleurs un « manque de volonté » et un manque de moyens des services de l'État pour agir fortement en faveur des zones humides.

Au final, les CATZH, de par la force de leur animation de proximité, ont un réel pouvoir de mobilisation des gestionnaires et leur apportent un conseil technique individuel pertinent. Leur présence sur le territoire dans la durée et les différents partenariats qu'elles ont mis en œuvre, leur permet d'être de mieux en mieux identifiées dans le paysage local, où elles comblent souvent un vide en tant qu'interlocuteur « zone humide ». Elles proposent en outre, au-delà de la sensibilisation et du conseil technique individuel, un suivi dans la durée et une certaine mise en réseau, deux spécificités qui renforcent les effets du dispositif et leur pérennité. Elles ont donc vraisemblablement un effet sur le maintien des zones humides et l'amélioration des pratiques de gestion, même si ce dernier reste difficile à mesurer faute de suivi et de référentiels adaptés. Ainsi, les résultats sont globalement significatifs si l'on considère les CATZH comme un service territorial d'appui aux gestionnaires de ZH fonctionnelles.

Si l'on considère cependant le dispositif CATZH comme un dispositif central de la préservation / amélioration des ZH fonctionnelles du bassin, la mobilisation qu'il engendre manque globalement d'ampleur par rapport aux enjeux actuels et à venir. Le mode d'action des CATZH, essentiellement basé sur le conseil et assez déconnecté des autres dispositifs et autres politiques, ne leur permet pas de mobiliser très largement, en particulier dans des situations complexes (crise de l'élevage,...). Si leur légitimité locale est globalement reconnue, les CATZH peuvent aussi être limitées par leur manque de visibilité et de légitimité à une échelle supra. Leur aire d'intervention dépend de l'espace qui leur est laissé, elles restent moins connues que d'autres dispositifs comme les CATER et ne sont pas aujourd'hui « un réflexe » pour les collectivités ni les services de l'État. Le fait qu'elles ne représentent pas une institution et qu'elles n'aient pas de relai politique fort, fait que la mobilisation qu'elles génèrent reste souvent ponctuelle à l'échelle d'un site et de ses gestionnaires mais ne permet pas de prise en compte globale des zones humides par les différents acteurs et les différentes politiques.

Le dispositif CATZH apparaît ainsi pertinent dans un champ de validité circonscrit à des contextes territoriaux relativement favorables aux zones humides afin d'améliorer et de valoriser ces espaces pour les préserver durablement. Il permet de disposer d'une expertise technique essentielle car souvent inexistante ailleurs mais ses modes d'actions et sa légitimité seraient à renforcer pour permettre une mobilisation à la hauteur des enjeux des zones humides du bassin.

2 Efficacité et pertinence du dispositif d'intervention de l'Agence au service des CATZH

2A. QUEL PILOTAGE ET ACCOMPAGNEMENT DES CATZH ?

PEU DE PILOTAGE LOCAL SPÉCIFIQUE À LA CATZH

Les CATZH fonctionnent généralement autour d'un pilotage technique mais sans gouvernance politique ou institutionnelle très structurée. Elles n'organisent pas systématiquement d'instance de pilotage ou seulement provisoirement pour accompagner l'émergence de la cellule et son installation. A défaut de comités de pilotage, les activités des cellules peuvent en revanche être présentées au sein des instances de leurs structures porteuses sans que la participation de l'Agence n'y soit systématique.

UNE CADRAGE LÉGER DE LA PART DE L'AGENCE

L'Agence de l'eau gère le dispositif CATZH de manière souple et pragmatique. Le partenariat construit sur plusieurs années avec la plupart des CATZH repose aujourd'hui sur une certaine confiance de l'agence envers ses partenaires. Des échanges ont lieu lors du renouvellement des conventions d'aides financières bisannuelles sans pour autant que les ambitions poursuivies soient clairement explicitées ni mises en relation avec les enjeux observés et les moyens prévus pour les atteindre. **Le cadrage et l'accompagnement de la définition des stratégies des CATZH est ainsi généralement assez léger**, avec pour principal objectif chiffré le nombre de gestionnaires adhérents et les surfaces ZH correspondantes.

Certains chargés d'intervention essaient néanmoins d'orienter les cellules sur différents points (ciblage, partenariat, approche urbanisme) mais estiment que le manque de cadrage global et de capitalisation et d'échanges en interne à l'Agence ne facilitent pas toujours le pilotage local qui repose uniquement sur leurs initiatives et leurs capacités de « négociation » en bilatéral.

Le pilotage du conventionnement CATZH par l'agence, bien que pertinent par sa souplesse, permettant de s'adapter aux contextes territoriaux et aux types de structures portant des CATZH, **peut être limitant par son caractère « informel »**. **Celui-ci peut s'avérer parfois insuffisant** pour proposer une vision territoriale ou arbitrer entre options d'intervention contrastées. Il ne facilite pas non plus la mise en visibilité et la crédibilité institutionnelle des CATZH dans le contexte local : absence de partage clair des enjeux territoriaux et d'un état des lieux des problèmes rencontrés, difficulté à positionner les CATZH sur des missions d'appui / expertise institutionnelle faute d'espace de coordination adapté, articulation entre les CATZH qui interviennent sur des territoires similaires pas toujours suffisamment pilotée.

En parallèle, rappelons que le statut et rôles des CATZH ne sont pas non plus très normés dans les programmes et délibérations internes de l'agence. Cette relative souplesse, si elle a ses avantages, induit en retour de réelles limites en ne donnant pas un statut et un rôle fort aux cellules dans les contextes institutionnels dans lesquels elles s'insèrent. Un des enjeux importants pour renforcer les CATZH étant leur reconnaissance institutionnelle, ce déficit de cadrage et de formalisation d'un statut est pénalisant pour faire des CATZH des acteurs majeurs au niveau local.

UN RÉSEAU DES CATZH EN « AUTOGESTION » ET CENTRÉE SUR L'ÉCHANGE D'EXPÉRIENCES

Les animateurs des CATZH de l'ensemble du bassin Adour Garonne ont été historiquement réunis par l'Agence de l'eau lors de réunions, relativement peu fréquentes, qui consistaient essentiellement à diffuser des informations vers les animateurs. La mise en réseau des CATZH a ensuite évolué, sous l'impulsion de la Région Midi-Pyrénées qui a incité les cellules à mutualiser davantage leurs outils et leurs connaissances à l'échelle régionale. Le groupe Inter-CATZH Occitanie est aujourd'hui autogéré et vise avant tout un échange d'expériences dans une optique opérationnelle. Cette dimension réseau est globalement jugée très utile et elle est largement regrettée quand elle fait défaut (CATZH hors Occitanie). Elle est minorée si la CATZH est déjà intégrée dans un réseau national et départemental sur les zones humides.

2B. QUELLE ARTICULATION AVEC LES AUTRES LEVIERS DE L'AGENCE ?

UN DISPOSITIF RELATIVEMENT ISOLÉ

La politique en faveur des zones humides, et a fortiori le dispositif CATZH, reste marginale au sein de l'agence de l'eau. Un moyen de démultiplier ses effets serait cependant d'optimiser ses articulations avec les autres leviers de l'Agence qui ne mentionne cependant pour l'instant que rarement les CATZH dans ses délibérations. Les **CATZH ne participent par exemple pas systématiquement aux instances de syndicat de rivière et ne sont pas toujours associées à l'élaboration des programmes pluriannuels de gestion des cours d'eau (PPGCE). On observe également une articulation très inégale avec les SAGE.**

Au final, l'agence de l'eau assure un pilotage des dispositifs CATZH peu formalisé et très déconcentré. Cette approche apporte une certaine souplesse pour piloter des dispositifs qui se sont bâtis en lien avec des opportunités locales et ont donc des particularités territoriales relativement marquées.

Cependant cette absence de cadrage et de suivi global ne facilite pas toujours le travail de pilotage des chargés d'intervention qui ne peuvent pas s'appuyer sur une doctrine clarifiant les objectifs politiques et techniques. Ce, d'autant plus qu'il n'y a pas réellement de capitalisation et de partage interne de ce qui fonctionne et ne fonctionne pas.

Par ailleurs, si les CATZH ont localement pu construire une légitimité technique et acquis une certaine visibilité auprès des acteurs locaux, le dispositif reste peu soutenu à une échelle supra et relativement discret au sein même de l'agence. Les articulations avec les autres politiques de l'agence et outils sont peu optimisés.

3. Pertinence et effets du dispositif territorial CPMA et de sa gouvernance locale

Étant donné le caractère récent des CPMA, l'analyse de leur cadrage et surtout de leur mise en œuvre est nécessairement partielle. Elle met cependant d'ores et déjà en avant plusieurs éléments permettant de juger de la pertinence de ce dispositif contractuel.

3A. QUELLE MOBILISATION ET COORDINATION DES ACTEURS ?

UNE DÉMARCHE PEU CADRÉE PAR L'AGENCE DE L'EAU

La démarche CPMA ZH a été peu cadrée au-delà de la proposition d'une procédure type — diagnostic/ plan d'actions/ comité de pilotage multipartenaires/ animation. Le ciblage territorial, les objectifs et articulations avec les autres enjeux milieux des territoires, les liens avec les autres démarches existantes, les exigences de suivi et d'évaluation ont ainsi été largement laissés à l'appréciation des territoires et aux chargés d'intervention de l'agence. La lisibilité même des objectifs généraux poursuivis par l'agence au travers de ces CPMA ZH n'est d'ailleurs pas toujours perçue par les animateurs des CPMA.

DES CPMA QUI S'APPUIENT AVANT TOUT SUR LES DYNAMIQUES LOCALES PRE-EXISTANTES SUR LES ZH

De ce fait, la mise en place des CPMA ZH s'est largement appuyée sur les dynamiques déjà existantes autour des zones humides dans les territoires tant dans le choix du portage du contrat que des territoires de CPMA et ce sont, dans la grande majorité des cas, les CATZH qui portent ces dynamiques.

Le choix du portage du CPMA ZH relève également d'une adéquation avec les dynamiques de territoire, l'agence ayant cherché dans la mesure du possible à favoriser les collectivités mais sans en faire une condition sine qua non.

Deux cas de figure de mobilisation peuvent être identifiés :

- Certains territoires ont saisi le CPMA comme une opportunité pour conforter les dynamiques en place autour des zones humides en renforçant par exemple les moyens internes et externes d'animation voir en élargissant la dynamique à d'autres gestionnaires de zones humides et d'autres partenaires. C'est particulièrement le cas des CPMA ZH directement portés par les CATZH.
- Pour d'autres territoires, il s'est agi essentiellement de valider une dynamique déjà engagée, le CPMA relevant alors plus d'une démarche administrative, nécessaire pour avoir les financements MAEC de l'agence, avec une plus-value initiale peu identifiée.

DES DIAGNOSTICS ET DES PLANS D'ACTIONS DANS LA CONTINUITÉ DES DYNAMIQUES EXISTANTES

L'élaboration des CPMA repose sur un diagnostic et un plan d'actions pluriannuel, qui doit permettre de favoriser le partage des enjeux zones humides du territoire et l'identification d'actions pour y répondre. La phase diagnostic apparaît cependant dans plusieurs cas très formelle car les enjeux pouvaient déjà être identifiés du fait de l'existence d'autres procédures, voire comme une juxtaposition de diagnostics thématiques sans réelle analyse transversale des enjeux. Cependant, en particulier à la demande de l'agence, certains diagnostics ont été affinés afin de mieux hiérarchiser les secteurs prioritaires et de permettre un ciblage plus efficace de l'action. Dans d'autres cas, c'est la connaissance existante qui a guidé le choix des secteurs à cibler plus qu'une analyse des enjeux. Enfin, quelques territoires n'ont pas vraiment mené de diagnostic et se sont appuyés sur leur connaissance de terrain pour définir les priorités et les actions à mener.

L'élaboration des plans d'actions s'est faite quant à elle, dans plusieurs cas, sur la base d'une compilation des actions que chaque partenaire menait ou souhaitait mener en écho dans certains contextes à une stratégie d'actions déjà en place que le CPMA vient poursuivre. Le lien diagnostic-action-résultat attendu n'a ainsi pas vraiment été travaillé. Les plans d'actions peuvent ainsi apparaître comme une juxtaposition d'actions thématiques avec dans certains cas des mesures plus ou moins en lien direct avec les zones humides. Quelques territoires ont cependant clairement mobilisé le CPMA pour s'orienter vers des actions nouvelles.

UN CERTAIN ÉLARGISSEMENT DES PARTENAIRES ET DES GESTIONNAIRES CIBLES

Dans la plupart des territoires, la mise en place des CPMA ZH a permis de rassembler différents acteurs intervenant sur les zones humides en les associant notamment au comité de pilotage du contrat. Pour une part, ces acteurs étaient déjà connus du porteur du contrat mais dans certains cas le contrat a permis (1) des ouvertures sur de nouveaux partenaires et gestionnaires en lien avec de nouvelles problématiques — les acteurs de la forêt privée et publique, les collectivités ou (2) de renforcer des partenariats — avec les organismes agricoles en sécurisant par exemple leur financement ou avec des collectivités, des associations d'agriculteurs, etc. Les partenariats, quand ils sont réellement nouveaux, sont cependant souvent longs à mettre en œuvre et à se concrétiser par des nouvelles actions. Dans certains territoires le porteur du CPMA est également le porteur principal des actions, le contrat ne vise dans ce cas pas à élargir le partenariat mais entérine les partenariats existants.

UNE FONCTION D'ANIMATION CENTRALE

A l'image des contrats territoriaux de l'agence qui les ont inspirés, les CPMA reposent sur deux types d'animation :

1) une animation spécifique assurée par la structure porteuse du contrat qui a en charge l'animation de la gouvernance du contrat et la valorisation collective des actions ZH menées dans le cadre du contrat. Cette animation est essentielle et la dynamique du contrat apparaît très fragilisée quand elle fait défaut.

Dans la plupart des cas, la légitimité de cette animation auprès des différents partenaires impliqués dans le contrat est facilitée par l'antériorité de la structure sur le sujet des zones humides et/ ou par les partenariats déjà existants. La participation aux comités de pilotage des partenaires est alors plutôt assidue et la remontée d'informations relativement facilitée.

En revanche quand ces partenariats ne sont pas déjà bien instaurés, le dispositif CPMA donne peu de prise pour inciter à une meilleure coordination et à une reconnaissance de la légitimité de l'animation à coordonner les partenaires. L'élaboration du CPMA n'a en effet pas toujours permis de réfléchir à une stratégie d'actions collective mettant en avant l'importance d'une animation à cette échelle et les contrats n'offrent pas non plus de plus-value administrative de la part de la structure animatrice qui pourrait faciliter le travail des porteurs de projet. De ce fait, la lisibilité du contrat dans le territoire n'est pas toujours assurée même au sein des partenaires, rendant difficile le suivi et la valorisation globale du CPMA.

2) des animations techniques, tout aussi essentielles, portées par les partenaires du contrat. Dans certains cas le contrat a permis de renforcer les moyens alloués à cette animation notamment du fait de financement plus incitatifs permis par le contrat mais cet effet n'a pas toujours eu lieu et certaines actions n'ont pu être mises en place faute d'animation ou par démobilitation des porteurs de projet. En ce qui concerne l'animation agricole (en particulier pour les MAEC), le CPMA ZH ne semble pas avoir apporté une plus-value particulière sur les modalités d'animation (au-delà d'un renforcement et d'une concentration des moyens financiers) : celle-ci a été assurée dans la plupart des cas par les CATZH du territoire, avec ou sans partenariat avec les organismes agricoles, selon les mêmes modalités que sur des territoires hors CPMA (les CATZH ayant déjà une approche territorialisée sur les territoires PAEC).

UN PILOTAGE DES CPMA PAR L'AGENCE DE L'EAU TRÈS VARIABLE ET PEU CADRÉ

En lien avec le cadre peu formalisé des CPMA, le pilotage par l'agence apparaît très variable selon les chargés d'intervention. Selon les contextes, il a permis par exemple au moment de la mise en place du CPMA de renforcer les diagnostics par une approche plus fine des priorités ou d'inciter fortement à des partenariats entre CATZH et organisme agricole en finançant des moyens d'animation ou en conditionnant les aides MAE à un pilotage en binôme dans le cadre d'un contrat.

Cependant en l'absence de doctrine claire de l'agence sur l'ambition des CPMA, il semble que, dans plusieurs situations, le cadrage initial des contrats soit apparu insuffisant pour soutenir un pilotage stratégique des contrats. De ce fait, dans plusieurs cas, le contrat est réadapté annuellement au fur et à mesure que les enjeux sont mieux connus et que la doctrine s'affine. Enfin dans certains cas particuliers, l'agence de l'eau s'est peu investie dans le pilotage des contrats.

3B. QUELLE SYNERGIE DES OUTILS ET ACTIONS ?

UNE ÉCHELLE D'INTERVENTION PARFOIS JUGÉE TROP PETITE

Les CPMA ZH ont ciblé globalement des secteurs relativement petits avec dans l'idée de pouvoir faire le tour de tous les enjeux liés aux zones humides, de concentrer les efforts et de faciliter la mise en visibilité des territoires dynamiques sur les enjeux ZH dans un souci d'exemplarité. Si ce choix a pu dans certains cas favoriser une meilleure lisibilité locale de l'enjeu zone humide et une animation de proximité, il a également parfois montré ses limites pour construire des synergies entre actions. Certains projets nécessitent en effet de se penser à une échelle plus grande, comme par exemple les projets d'étude de filière visant à prendre le relais des MAEC, qui ont potentiellement toute leur place dans un CPMA dans un souci d'assurer la pérennité des changements de pratiques mais qui sont difficiles à monter à cette échelle.

DES SYNERGIES AVEC D'AUTRES ENJEUX EAU PEU ORGANISÉES

L'approche monothématique du contrat, si elle peut permettre de rendre plus visible les enjeux sur les zones humides, ne facilite pas en revanche les synergies avec les autres enjeux eau. D'une part, les diagnostics et plans d'actions sont globalement restés très thématiques et d'autre part, le lien avec les démarches plus globales quand elles existent reste lointain. Les cas où les liens avec les autres enjeux eau ont été les mieux valorisés semblent être ceux où le portage des CPMA était commun avec d'autres démarches.

UNE MEILLEURE CONNAISSANCE DES ACTIONS ZH MENÉES SUR LE TERRITOIRE DES CPMA ...

L'analyse fait néanmoins ressortir, à quelques exceptions près, une meilleure connaissance des partenaires entre eux et de l'ensemble des actions ZH menées sur le territoire des contrats. Cette vision globale est soulignée comme une réelle plus-value du dispositif CPMA, en particulier par les porteurs de contrat fortement impliqués dans le portage d'actions sur les zones humides (cas des CATZH par exemple qui portent des CPMA) mais également les partenaires et les chargés d'intervention de l'agence. Elle est un peu moins évidente dans les territoires où existent déjà des instances d'échanges sur les zones humides (ex pôle départemental sur les zones humides).

Les comités de pilotage organisés une à deux fois par an jouent un rôle important pour cela. Ils permettent, outre une information partagée sur les actions menées, de faire émerger des besoins et idées nouvelles d'actions qu'il reste encore à opérationnaliser.

... MAIS DES SYNERGIES ENCORE À CONSTRUIRE

Les synergies recherchées entre actions et outils restent cependant encore peu effectives. Les pas de temps ne sont pas toujours les mêmes entre les différents types d'actions (MAEC, conseil, acquisition, ...). Les articulations entre actions des services de l'État et actions du CPMA ZH n'ont pas été particulièrement investies dans le cadre des CPMA, le cadre contractuel ne semble pas amener de plus-value particulière au regard des partenariats déjà en place avec les CATZH.

Par ailleurs, pour les CPMA avec des contextes où les pressions sont fortes sur les zones humides, les outils classiquement mobilisés ne sont pas adaptés et la visibilité du contrat et sa reconnaissance sont insuffisantes pour peser sur les arbitrages des gestionnaires et décideurs locaux. Dans un cas, l'existence d'un CPMA ZH porté par l'agence de l'eau a cependant permis de remettre dans le débat la question des zones humides en lien avec un aménagement.

Au final, la plus-value des CPMA sur les territoires ciblés apparaît limitée dans les conditions actuelles de mise en œuvre. En effet, même si le dispositif récent est encore en phase d'apprentissage, les effets territoriaux attendus en termes de mise en synergie des actions et des acteurs semblent pour l'instant assez restreints.

L'échelle d'action très ciblée, combinée au caractère monothématique des contrats et à l'absence de dispositions réellement incitatives sont des limites importantes à la mobilisation des gestionnaires. La gouvernance, organisée autour d'un comité de pilotage, permettant un partage d'informations entre acteurs et une meilleure connaissance des différentes actions menées, est néanmoins reconnue comme un atout.

Cependant les plus-values de cet outil n'apparaissent pas significatives, au regard d'autres modes d'intervention existant sur les zones humides, en particulier les CATZH. Celles-ci sont en effet souvent à l'origine des dynamiques observées dans les CPMA en termes de partenariats et de mobilisation des acteurs.

Enfin, l'échelle d'actions des CPMA, ciblée sur des petits territoires, paraît peu compatible avec un déploiement du dispositif sur l'ensemble du bassin (limite de moyens) obérant ainsi les effets d'un tel outil à l'échelle bassin.

4. Pertinence et effets des MAEC mobilisées dans le cadre des CPMA

4A. QUELLE PERTINENCE DES MESURES ?

Différents types de MAEC ont été proposés à la contractualisation dans le cadre des CPMA, avec dans la majorité des cas des engagements sur la gestion des pâturages et/ ou l'adaptation des pratiques de fauche mais aussi quelques engagements sur la gestion des phytosanitaires.

Le niveau de contractualisation des MAEC sur les territoires apparaît variable selon les contrats. Plusieurs facteurs expliquent ces différences, en particulier le fait que les cahiers des charges et niveaux de rémunération proposés apparaissent plus adaptés au maintien et à la désintensification d'activités d'élevage préservée dans des contextes de montagne qu'à des situations plus complexes (élevage en crise, plaine...).

Cherchant avant tout à préserver des prairies humides existantes en optimisant au mieux les pratiques de gestion, **les mesures apparaissent particulièrement adaptées pour maintenir des pratiques favorables aux zones humides et permettre d'améliorer les pratiques « à la marge ».** La motivation des agriculteurs qui contractualisent ne relève pas pour autant uniquement d'un simple effet d'aubaine, l'intérêt environnemental étant souvent mis en avant aux cotés des motivations liées aux faibles contraintes techniques ou à l'intérêt économique des mesures. En ce sens, elles sont un bon levier pour valoriser les pratiques vertueuses dans une logique de rémunération des services rendus et permettre ce faisant de "gagner du temps" face à des dynamiques de transformation agricole plus structurantes.

Comme pour l'ensemble des MAE, **le dispositif des MAEC zones humides a rencontré des difficultés administratives** qui ont pu décourager certains agriculteurs de contractualiser et qui sont souvent citées par les animateurs des CATZH comme une difficulté importante, tout en étant à relativiser au regard des bons taux de contractualisation de certains territoires.

4B. QUELS EFFETS SUR LE MAINTIEN/CHANGEMENT DE PRATIQUES À COURT ET LONG TERME ?

Même si le recul temporel n'est pas encore suffisant pour juger réellement de la pérennité sur le long terme des changements de comportement, la recherche de préconisations de gestion adaptées à la fois aux besoins des agriculteurs et compatibles avec la préservation des milieux est un gage de pérennité, tout comme le suivi dans la durée des gestionnaires par la cellule d'assistance technique. Les bénéficiaires de MAEC suivis par les CATZH font en effet l'objet d'un suivi renforcé qui permet d'aborder les enjeux de gestion des zones humides de l'exploitation au-delà même des surfaces contractualisées et une majorité d'entre eux affiche leur intention de poursuivre les pratiques mises en place au-delà des contrats.

La question des actions à mettre en place pour l'après MAEC n'apparaît pour autant pas tranchée sur chaque territoire et les positions divergent entre le souhait de se concentrer plutôt sur de nouveaux territoires et la volonté de trouver un "second souffle" en travaillant sur les besoins des agriculteurs pour s'assurer de leur engagement sur le long terme.

L'intérêt d'intégrer ces MAEC dans le cadre d'un CPMA n'apparaît pas en revanche si évident, dans la mesure où les MAEC constituent déjà un dispositif territorialisé comprenant l'élaboration d'un diagnostic (dans le cadre d'un PAEC) et que le suivi renforcé des MAEC est assuré par les CATZH que l'on soit sur un CPMA ou non selon les mêmes modalités. Peu de CPMA ont par ailleurs travaillé ou réfléchi à des projets qui permettraient de renforcer la pérennité des changements de pratique après la période de contractualisation.

Au final, les MAEC constituent un bon levier pour maintenir, voire améliorer à la marge, les prairies humides dans les systèmes où l'élevage herbager extensif est encore relativement préservé mais où les équilibres demeurent fragiles.

Elles sont d'autant plus pertinentes qu'elles sont accompagnées d'un suivi des bénéficiaires dans la durée qui est plus lié à la présence d'une CATZH qu'au dispositif MAEC/ CPMA.

Recommandations relatives au dispositif des CATZH

Les recommandations proposées visent à conforter le dispositif dans sa logique d'action actuelle — une cellule d'assistance technique ciblant des zones humides encore fonctionnelles - en cherchant à concilier une capacité d'adaptation aux contextes locaux, tant dans la mise en place que dans le pilotage du dispositif, et une plus grande visibilité et légitimité à une échelle supra.

Les recommandations visent pour cela :

- d'une part à conforter les actions des CATZH sur leur territoire en renforçant à la fois leur reconnaissance par les partenaires locaux et la mobilisation de leur expertise technique à une échelle supra ;
- d'autre part à clarifier et rendre visible le positionnement des CATZH à l'échelle bassin et à définir les éventuels besoins de nouvelles cellules au sein d'une stratégie ZH globale.

Par ailleurs compte tenu du contexte global d'évolution des financements de l'agence et de ses partenaires, notamment les régions, les aides à l'animation vont probablement être davantage contraintes à l'avenir alors que l'ambition de conforter le dispositif des CATZH nécessite des moyens d'animation renforcés ou tout du moins confortés. Les recommandations proposées intègrent cette tension **en incitant à construire une stratégie fine et partagée avec les partenaires afin d'établir de vraies priorités et cibler les interventions en fonction des enjeux à la fois à l'échelle du bassin et à l'échelle de chacune des CATZH.**

Elles sont organisées en 4 grands thèmes :

Place du dispositif au sein de l'AE	Pilotage global du dispositif	Visibilité légitimité du dispositif	Pilotage et mise en œuvre locale
R1. Repositionner le dispositif /stratégie changement climatique R2. Mieux articuler le dispositif avec autres politiques Agence de l'eau	R3. Mieux expliciter et partager en interne les ambitions et principes de fonctionnement du dispositif R4. Préciser la stratégie de priorisation des nouveaux territoires CATZH	R5. Faciliter la mise réseau des CATZH pour améliorer leur visibilité et capitaliser les expériences R6. Renforcer la reconnaissance des CATZH comme partenaire technique des ZH au niveau local	R7. Adopter un pilotage plus stratégique de l'action des CATZH R8. Favoriser la mise en synergie des actions et des acteurs

LES CATZH AU SEIN DE LA POLITIQUE AGENCE

R1. REPOSITIONNER LA POLITIQUE ZH ET LE RÔLE DES CATZH AU REGARD DE LA STRATÉGIE D'ADAPTATION AU CHANGEMENT CLIMATIQUE

- Inscrire le rôle des CATZH dans une stratégie en faveur des zones humides davantage formalisée s'intégrant elle-même dans la stratégie d'adaptation au changement climatique de l'agence adoptée en juillet 2018. Replacer l'hydrologie au cœur de la stratégie de changement climatique de l'agence.
- Construire et porter auprès des instances un argumentaire solide reposant sur les connaissances et études scientifiques du bassin afin de repositionner la préservation des zones humides au cœur du débat sur le changement climatique.
- Étayer également le rôle des zones humides fonctionnelles comme réservoirs de biodiversité par des arguments scientifiques.

R2. MIEUX ARTICULER LES CATZH AVEC LES DISPOSITIFS DE L'AGENCE EXISTANTS

- Promouvoir les CATZH comme partenaire technique incontournable sur les sujets des zones humides tant dans les phases de conception que de mise en œuvre des outils de planification et de programmation d'action multithématiques de l'Agence afin d'optimiser les synergies, en particulier les SAGE, les programmes pluriannuels de gestion des cours d'eau (PPGCE), les contrats territoriaux et les projets de territoires liés à la construction de retenues d'eau.

LE PILOTAGE DU DISPOSITIF CATZH À L'ÉCHELLE BASSIN**R3. CLARIFIER ET PARTAGER EN INTERNE LES AMBITIONS ET PRINCIPES DE FONCTIONNEMENT DU DISPOSITIF CATZH**

- **Formaliser le positionnement et les missions des CATZH** : préciser les cibles et les périmètres d'intervention, l'ambition et les objectifs recherchés, la nature des missions dévolues aux cellules et l'équilibre retenu entre les différentes approches. Discuter ces éléments en interne à l'agence afin d'améliorer la visibilité de cet outil au sein de l'institution.
- **Explicitier les articulations attendues des CATZH avec les collectivités GEMAPI** : promouvoir les CATZH comme partenaires techniques privilégiés des collectivités GEMAPI sur la question des ZH (mise à disposition des connaissances et expertise, appui technique, formation des techniciens de rivière, relai opérationnel auprès des gestionnaires) et démultiplication en retour de l'action des CATZH par les collectivités GEMAPI (communication, accès vers différents types de gestionnaires et/ ou en relais).
- **Organiser un suivi/évaluation stratégique du dispositif global des CATZH au service de son pilotage** : indicateurs adaptés aux stratégies, remontée d'indicateurs de résultats voire d'effets produits dans les territoires (voir R7) et capitalisation à l'échelle du bassin (dont expérimentations voir R5). **Renforcer les échanges entre les chargés d'intervention référents des CATZH et avec le siège pour partager ces enjeux globaux de pilotage.**
- Partager cette réflexion avec les principaux partenaires institutionnels et financiers (Régions et DREAL).

R4. PRÉCISER LA STRATÉGIE DE PRIORISATION DU DISPOSITIF CATZH, AU REGARD DES ENJEUX EAU ET CHANGEMENT CLIMATIQUE

- En termes de territoires, préciser les objectifs de couverture territoriale de ce dispositif et identifier les zones à forts enjeux encore non couvertes. Déterminer les besoins d'élargissement des missions d'appui et de démarchage des territoires concernés pour y faire émerger des CATZH.
- En termes d'acteurs, **préciser les conditions requises pour l'émergence d'une nouvelle CATZH**, tout en gardant de la souplesse quant aux types de structures pouvant candidater :
 - étudier les opportunités de portage par les collectivités GEMAPI ou a minima, formaliser un partenariat systématique entre la nouvelle structure candidate et la collectivité GEMAPI ;
 - **s'assurer d'une double compétence de la structure candidate** : expertise naturaliste spécifique aux ZH et capacité de dialogue avec les gestionnaires, notamment agricoles (dont partenariats possibles entre différents acteurs au sein d'une même CATZH).
- Partager cette stratégie de priorisation avec les Régions et la DREAL.

VISIBILITÉ ET LÉGITIMITÉ DES CATZH

R5. FACILITER LA MISE EN RÉSEAU DES CATZH ET CAPITALISER LES EXPÉRIENCES POUR AMÉLIORER LEUR VISIBILITÉ ET LÉGITIMITÉ

- **Valoriser et capitaliser l'expertise technique des CATZH** pour produire de la doctrine et des référentiels de gestion :
 - Soutenir des programmes de recherche-action mobilisant les CATZH comme réseau d'observateurs de terrain (suivi de l'évolution des ZH et de leurs fonctionnalités, caractérisation du lien entre itinéraires techniques adoptés et évolution de ces fonctionnalités, mesure des effets des conseils apportés par les CATZH) ;
 - Organiser des journées de capitalisation et valorisation de ces références techniques et expérimentations à l'échelle bassin ;
 - Produire des formations ou des guides méthodologiques mis en commun pour l'ensemble des CATZH et valoriser des référentiels de gestion à l'échelle nationale.
- **Assurer une communication globale inter-CATZH :**
 - Élaborer une charte commune pour renforcer la visibilité des CATZH à une échelle supra (socle commun du champ d'intervention et des missions). Définir des éléments communs de communication. Partager cette culture commune ainsi renforcée avec l'ensemble des services de l'Agence de l'eau ainsi qu'avec les autres partenaires techniques et institutionnels ;
 - Renforcer la visibilité des CATZH dans les outils de communication de leurs partenaires ;
 - Organiser des événements collectifs sur la gestion des zones humides à l'échelle bassin.
- **Soutenir les fonctions transversales d'animation de réseau :** renforcer les moyens humains pour assurer ce travail collectif et cette coordination à l'échelle bassin notamment au sein du siège de l'Agence.
- **Soutenir la création d'une association des CATZH** afin de faciliter leur représentation dans les instances institutionnelles et leur participation à des événements nationaux.

R6. RENFORCER LA RECONNAISSANCE DES CATZH COMME EXPERT TECHNIQUE DES ZH

- **Mieux articuler les CATZH avec les dispositifs locaux de l'agence** existants sur les territoires (R1 et R2 déclinées à l'échelle de chaque territoire), définition de critères ou de conditionnement :
 - Inscrire durablement les CATZH dans le SDAGE mais également dans les SAGE et les associer à l'élaboration des PAOT ;
 - Soutenir la reconnaissance des CATZH par les acteurs locaux en imposant qu'elles soient associées aux différentes instances sur le sujet ZH et solliciter systématiquement l'avis des CATZH en cas de subvention de projet en lien avec ZH.
- **S'appuyer davantage sur les Départements** en négociant notamment **au sein des accords cadre départementaux** : soutien si le contexte s'y prête à la structuration d'un pôle d'échanges ZH à une échelle départementale, soutien direct aux CATZH en complément de leur politique d'assistance aux collectivités (CATER) ou encore partenariats en lien avec leurs politiques Espaces Naturels Sensibles.
- **Promouvoir l'expertise technique des CATZH auprès des services de l'État.**

PILOTAGE ET MISE EN ŒUVRE DES ACTIONS DES CATZH À L'ÉCHELLE DES TERRITOIRES**R7. ADOPTER UN PILOTAGE PLUS STRATÉGIQUE DE L'ACTION DES CATZH**

- **Formuler un cadre stratégique pluriannuel sur 5 ans :**
 - Inscrit dans le positionnement et les missions des CATZH redéfinis à l'échelle bassin (voir R3) ;
 - Préciser l'ambition recherchée et décliner les objectifs en termes de type et de volume de zones humides à toucher et le ciblage territorial précis au sein du territoire d'intervention ;
 - Indiquer les différents modes d'actions retenus en précisant l'équilibre et les synergies attendues entre ces différents leviers ;
 - Détailler les rôles des différents partenaires (en particulier des collectivités GEMAPI).
- **Renforcer les modalités de suivi/évaluation au niveau local :**
 - réaliser **un bilan évaluatif tous les 5 ans**, privilégiant les indicateurs de résultats voire d'effets, nourrir l'analyse locale par les résultats des expérimentations concernant le suivi de l'évolution des ZH et les effets des conseils apportés capitalisées par le réseau des CATZH (voir R5) ;
 - alléger en contrepartie les rapports annuels d'activités.
- **Mettre en discussion** ce cadre stratégique pluriannuel puis les éléments de suivi et d'évaluation **lors de comités de pilotage rassemblant l'ensemble des partenaires** pour favoriser la reconnaissance de la cellule et l'articulation entre acteurs (voir R8)

R8. FAVORISER LA MISE EN SYNERGIE DES ACTIONS ET DES ACTEURS

- **Identifier et/ou de faciliter la structuration d'un lieu d'échanges et de coordination multi-acteurs** sur la thématique zones humides, à une échelle supra type départementale, à adapter selon les situations (selon le paysage local et sa récente recomposition pour rendre visible le sujet des zones humides et favoriser les mises en synergies sans pour autant démultiplier les instances) :
 - **soit en organisant des comités de pilotage pluri-acteurs à l'échelle de la CATZH (voir R7)**, en conviant l'ensemble des partenaires techniques et institutionnels de la cellule, notamment pour celles qui couvrent un grand territoire ;
 - **soit en intégrant les CATZH à un pôle ZH rassemblant un réseau d'acteurs à une échelle départementale**, en impliquant les Départements pour les organiser (notamment quand différentes cellules interviennent sur un même département) ;
 - **soit en intégrant les CATZH à une gouvernance existante**, comme par exemple une commission thématique de SAGE sur les zones humides ou une instance technique de contrat territorial sur ce sujet.
- **Poursuivre des partenariats bilatéraux** en formalisant les modalités d'implications des acteurs **dans des conventions avec les CATZH**, notamment avec les collectivités GEMAPI et les Départements (voir R3 et R6).

Recommandations relatives au dispositif des CPMA-ZH

Les recommandations visent essentiellement à **repenser l'utilité du CPMA au regard des dispositifs existants** tant pour ses fonctions de mise en synergie des acteurs et des actions que pour son rôle de cadrage et de ciblage des MAEZH. Elles sont organisées en deux grands thèmes :

Place du dispositif CPMA au sein de l'AE

R9. Confier les fonctions de mise en synergie du CPMA à d'autres dispositifs

R10 optionnelle. Conserver le dispositif CPMA mais en le faisant évoluer vers un contrat d'expérimentation des modes d'actions et de partenariats innovants sur les zones humides (à déconnecter des MAEZH)

Les MAEZH

R11. Poursuivre le soutien aux MAEZH sur des territoires prioritaires au sein des périmètres des CATZH avec un suivi renforcé

PLACE DU DISPOSITIF CPMA AU SEIN DE L'AGENCE

R9. CONFIER LES FONCTIONS DE MISE EN SYNERGIE DES PARTENAIRES ET ACTIONS DU CPMA À D'AUTRES DISPOSITIFS

Organiser les conditions de mise en synergie et de mise en visibilité des partenaires et des actions au service du maintien et de la préservation des zones humides, en s'appuyant sur les CATZH plutôt que dans le cadre d'un CPMA. En fonction des contextes territoriaux (paysages locaux des partenaires impliqués dans la gestion des zones humides, missions et fonctions d'appui et d'animation et instances auxquelles ils participent) :

- **organiser des comités de pilotage élargis** à l'ensemble des partenaires sur les territoires des CATZH (pour les plus grandes notamment) ;
- **intégrer les CATZH dans des pôles ZH structurés à une échelle départementale**, regroupant l'ensemble des acteurs agissant pour la connaissance, la gestion et la protection des zones humides (institutions, associations, collectivités locales, particuliers,...) ;
- **intégrer les CATZH dans des instances de gouvernance existantes** regroupant l'ensemble des partenaires concernés par les zones humides, comme par exemple des commissions thématiques zones humides de SAGE ou de contrats territoriaux, si elles sont en place selon les situations locales.

R10 OPTIONNELLE. FAIRE ÉVOLUER LE CPMA VERS UN CONTRAT D'EXPÉRIMENTATION DES MODES D'ACTIONS ET DE PARTENARIATS INNOVANTS SUR LES ZONES HUMIDES (À DÉCONNECTER DES MAEZH)

- **Mobiliser l'outil contrat sur des territoires expérimentaux pour tester et construire des références** à diffuser ensuite aux territoires de ZH et à mobiliser dans l'argumentaire ZH institutionnel (de manière complémentaire avec les propositions R5 et R6) :
 - Repositionner les contrats autour de l'enjeu central de capitalisation et de suivi des effets des modifications de pratiques sur les zones humides ;
 - Mettre en valeur ces contrats en tant que véritables vitrines au niveau institutionnel ;
 - Conserver un nombre limité de contrats exploratoires et innovants ayant vocation à produire et diffuser des références mobilisables par l'ensemble des autres territoires.

LES MAEZH

R11. POURSUIVRE LE SOUTIEN AUX MAEZH SUR DES TERRITOIRES PRIORITAIRES DÉFINIS AU SEIN DES PÉRIMÈTRES D'ACTION DES CATZH

- **Poursuivre le soutien aux MAEZH** comme moyen de valoriser les pratiques agricoles vertueuses pour l'eau et les milieux aquatiques, dans une logique de rémunération des services rendus :
 - **Réserver ce soutien à des territoires prioritaires ciblés** au sein des périmètres d'action des CATZH (et non plus à lier à un CPMA ZH) ;
 - Intégrer les MAE ZH comme un outil complémentaire au service d'une approche de gestion et de valorisation des ZH plus globale, mise en débat dans les instances d'échanges (voir R8) pour favoriser les synergies avec les autres actions ;
 - **Conserver le conditionnement à un conseil et un suivi renforcé** auprès des agriculteurs qui contractualisent des MAE ZH. Ce suivi doit également participer à la production d'éléments de suivi des effets qualitatifs du maintien ou changement de modes de gestion sur les zones humides. Les CATZH peuvent également être positionnées comme territoire expérimental pour les paiements pour services environnementaux (PSE) pour la prochaine génération de programmes européens.

Evaluation réalisée d'avril à décembre 2018 par les bureaux d'études Epices et ASca.
Membres du comité de pilotage : Y. FUENTES (Région Nouvelle-Aquitaine), E. GINESTE (DREAL Occitanie), L. ISNARD (Région Occitanie), C. LEMOUZY (ADASEA du Gers), J.P. MERCIER (AFB), C. MARUEJOULS (AEAG), D. TESSEYRE (AEAG)