



**MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE,
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE,
ET DE L'ÉNERGIE**

**MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE,
DE L'ALIMENTATION ET DE LA FORÊT**

**Conseil général de l'environnement
et du développement durable**

**Conseil général de l'alimentation,
de l'agriculture et des espaces ruraux**

CGEDD N° 005928-03

CGAAER N° 13102

RAPPORT

Évaluation de la mise en œuvre du plan gouvernemental 2003-2013 pour le Marais poitevin

établi par

Thierry LAVOUX

Membre permanent du
Conseil général de l'environnement
et du développement durable

Jean-Jacques BENEZIT

Ingénieur général
des ponts, des eaux et des forêts

Philippe QUEVREMONT

Ingénieur général
des ponts, des eaux et des forêts

Juin 2014

Sommaire

Résumé	4
Liste hiérarchisée des recommandations	7
Introduction	9
La commande.....	9
Éléments de méthode.....	9
LIVRE I EVALUATION DU PLAN GOUVERNEMENTAL 2003-2013	11
1.1 Des marais façonnés par l'homme.....	11
1.2 Des milieux exceptionnels au sein d'un espace hétérogène.....	14
1.3 Historique du contentieux communautaire dans le Marais poitevin.....	16
1.3.1 Une première procédure a abouti à la condamnation de la France.....	16
1.3.2 Une deuxième procédure est lancée peu après la première.....	16
1.3.3 Les mesures mises en œuvre.....	17
1.4 Résumé des orientations du plan gouvernemental 2003-2013.....	18
2 Les résultats obtenus pour chaque axe du plan	21
2.1 L'hydraulique (axe 1 du plan).....	21
2.1.1 Le plan.....	21
2.1.2 L'évaluation à mi-parcours.....	21
2.1.3 Les dispositions introduites par le schéma directeur d'aménagement des eaux (SDAGE) Loire-Bretagne 2010-2015.....	22
2.1.4 Les précisions apportées par les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE).....	23
2.1.5 Les résultats obtenus pour l'approvisionnement en eau du marais et l'irrigation agricole.....	24
2.1.6 Les résultats obtenus pour la gestion des niveaux d'eau dans le marais.....	27
2.1.7 Les résultats obtenus pour la gestion de l'irrigation agricole.....	30
2.2 La connaissance (axe 2 du plan).....	32
2.2.1 Le plan.....	32
2.2.2 L'évaluation à mi-parcours.....	32
2.2.3 Conclusion.....	34
2.3 L'agriculture (axe 3 du plan).....	35
2.3.1 L'irrigation.....	35
2.3.2 Les surfaces en herbe.....	35
2.3.3 Le drainage.....	40
2.3.4 La diversification agricole et les autres propositions.....	41
2.3.5 Conclusion.....	41
2.4 Le tourisme (axe 4 du plan).....	43
2.4.1 Le plan.....	43
2.4.2 Les résultats obtenus.....	43
2.4.3 Conclusion.....	46
2.5 La mise en place des zones Natura 2000 (axe 5 du plan).....	47

2.5.1 Le plan.....	47
2.5.2 La question du pilotage.....	47
2.5.3 La situation actuelle de l'avifaune.....	48
2.5.4 La situation actuelle pour les autres espèces : mammifères, insectes, amphibiens, poissons.....	49
2.5.5 Conclusion : l'urgence de parvenir à une évaluation sérieuse et complète du document d'objectif (DOCOB).....	50
2.6 Les infrastructures (axe 6 du plan).....	51
2.6.1 Le plan.....	51
2.6.2 L'évaluation à mi-parcours.....	51
2.6.3 Les derniers développements.....	52
2.7 Mise en œuvre du plan et gouvernance du marais : un besoin constant de coordination et de concertation (axes 7 et 9 du plan).....	53
2.7.1 Le cadre prévu par le plan.....	53
2.7.2 Un début d'application satisfaisant.....	54
2.7.3 Des nuages apparaissent.....	54
2.7.4 La reconquête du label de parc naturel régional échoue en 2008.....	55
2.7.5 Les premiers pas de l'Établissement public du Marais poitevin (EPMP).....	56
2.7.6 Nouvelle tentative pour la reconquête du label de parc naturel régional.....	58
2.8 Les aspects financiers (axe 8 du plan).....	60
2.8.1 Ce qui était prévu.....	60
2.8.2 Ce qui a été réalisé.....	60
2.8.3 Conclusion.....	66
LIVRE II LES ORIENTATIONS STRATEGIQUES A POURSUIVRE.....	67
3.1 Des résultats de terrain partiels et néanmoins précieux.....	67
3.1.1 Des surfaces prairiales préservées.....	67
3.1.2 Une disposition remarquable dans le SDAGE Loire-Bretagne 2010-2015.....	67
3.1.3 Des relations entre acteurs en voie d'apaisement.....	68
3.2 Une efficacité imparfaite.....	69
3.2.1 Due à un éclatement des responsabilités, fruit de l'histoire, de la géographie et de l'empilement des structures et des réglementations.....	69
3.2.2 Découlant de logiques d'acteurs et de politiques publiques différentes.....	70
3.2.3 Que ne corrige pas une abondance de moyens.....	70
3.2.4 Symbolisée par un excès de planification et un déficit d'actions.....	71
3.3 Deux problèmes importants sont mal résolus.....	72
3.3.1 Le risque de déclin de l'élevage menace aussi la biodiversité.....	72
3.3.2 La gestion des niveaux d'eau ne peut pas progresser sans objectifs clairement définis.....	73
4 Les idées-force devant structurer l'action publique.....	75
4.1 Une vision commune de l'avenir du marais est nécessaire.....	75
4.1.1 Partager les choix majeurs d'aménagement du territoire du marais.....	75
4.1.2 Partager des principes de gouvernance.....	78
4.2 Respecter nos engagements européens en différenciant conservation des milieux et reconquête.....	80
4.3 Fonder l'action publique sur des bases scientifiques vérifiées en tenant compte du changement climatique.....	81

4.4 Valoriser l'agriculture, la conchyliculture et l'activité touristique comme les moteurs de développement du marais.....	82
4.4.1 L'agriculture.....	83
4.4.2 La conchyliculture.....	83
4.4.3 Le tourisme.....	85
4.5 Protéger les populations locales des risques d'inondation.....	85
4.6 Définir des priorités d'action réalistes en précisant les moyens qui permettront d'aboutir.....	85
4.6.1 Harmoniser les listes locales Natura 2000, créer un conseil scientifique du marais et mettre à niveau la gestion de Natura 2000.....	86
4.6.2 Achever la protection de l'alimentation en eau du marais en période estivale et en évaluer l'impact.....	87
4.6.3 Gérer les niveaux d'eau dans le marais.....	88
4.6.4 Favoriser l'amélioration des milieux par des projets locaux en revalorisant les aides à l'élevage.....	90
4.6.5 Développer l'action foncière.....	91
4.6.6 Introduire dans le SDAGE 2016-2021 des obligations de résultat en vue de confirmer les choix opérés en 2009.....	91
5 Vers un nouveau plan pour le Marais poitevin.....	93
5.1 Simplifier la gouvernance.....	93
5.1.1 Le scénario volontariste d'un engagement renouvelé de l'État.....	93
5.1.2 Le scénario du passage de relais aux collectivités territoriales.....	95
5.1.3 Le scénario tendanciel d'adaptation des missions de l'EPMP.....	96
5.1.4 Conclusion.....	97
5.2 Choisir un cadre pour un nouveau plan d'action.....	97
Annexes.....	100
Annexe 1 - Lettre de mission.....	101
Annexe 2 : liste des personnes rencontrées.....	103
Annexe 3 : Liste des sigles utilisés.....	106
Annexe 4: Evolution des prairies en zone Natura 2000 entre 2008 et 2012....	109
Annexe 5 : Évaluation des dépenses engagées annuellement pour le plan 2003-2013.....	110
Annexe 6 – Répartition des compétences.....	122
Annexe 7 : les compétences de l'EPMP.....	123
Annexe 8 : Carte de l'hydrographie du Marais poitevin.....	125

Résumé

Dix ans après la signature du protocole qui l'avait initié et quatre ans après une évaluation à mi-parcours, la préfète de région Poitou-Charentes demandait au CGEDD et au CGAAER une évaluation de la mise en œuvre du plan gouvernemental 2003-2013 pour le Marais poitevin, ainsi que des propositions d'orientations stratégiques pour l'avenir.

Les engagements financiers de l'État et des collectivités locales (régions Pays de la Loire et Poitou-Charentes ; départements de Charente-Maritime, des Deux-Sèvres et de Vendée) ont été tenus, et même dépassés. Au total les parties prenantes ont déclaré avoir consacré 252 millions d'euros pour les actions en faveur du marais.

Les retenues d'eau de substitution prévues en 2003 et destinées à protéger l'alimentation en eau du marais en été ont été construites (ou bien sont en cours de construction) en Vendée, mais aucune réalisation n'est effective dans les autres départements.

Plus tardivement, le SDAGE 2010-2015, par sa disposition 7C4, définissait les principes d'une meilleure prise en compte des intérêts de la biodiversité par une gestion régaliennne des niveaux d'eau dans le marais. Cet objectif n'a pas été atteint, faute en particulier d'une méthode clairement définie pour y parvenir. L'évaluation à mi-parcours recommandait, en particulier, d'engager des études concernant la protection contre les inondations, ce qui n'a été fait que très partiellement.

La connaissance scientifique a bien progressé en ce qui concerne le fonctionnement des nappes de bordure du marais. Un travail de fond est engagé avec le concours de l'Université de Rennes pour étudier les relations entre les niveaux d'eau et la biodiversité. Mais les données relatives à l'évolution des prairies humides restent lacunaires, tant pour leur surface que pour leur qualité en termes de biodiversité.

Les mesures agro-environnementales, pivot du soutien à l'élevage, ont permis une stabilisation, voire un léger accroissement des surfaces en prairies, sans atteindre l'objectif quantitatif de reconquête initial que la mission juge a posteriori irréaliste. Cette reconquête était conditionnée par l'obtention d'une parité de revenus durable entre élevage et grandes cultures. Celle-ci ne s'est pas réalisée et n'a pas plus de chances de se réaliser à l'avenir dans le contexte économique prévisible.

Le tourisme a bénéficié d'investissements élevés de la part des collectivités locales. L'opération « Grand site de France » et l'obtention du label correspondant a soutenu l'activité touristique qui contribue significativement au développement du territoire.

La mise en place des zones « Natura 2000 » sur 68 000 ha a éloigné le risque d'une nouvelle condamnation de la France par la Cour de justice de l'Union européenne, comme cela avait été le cas en 1999. Selon les données éparses recueillies par le Syndicat mixte du parc, l'évolution des milieux protégés et de l'avifaune montre encore une situation peu favorable. L'évaluation du document d'objectif (DOCOB), en retard, devrait être une priorité forte.

L'État ne participera pas au financement d'un maillon supplémentaire de l'autoroute des estuaires (A831). Sa réalisation par les collectivités locales supposerait une excellente maîtrise, difficile à obtenir aux plans technique et juridique, de l'évitement, de la réduction puis de la compensation des impacts défavorables sur les milieux naturels protégés.

La mise en œuvre du plan, au travers d'une gouvernance adaptée, s'est révélée complexe et fluctuante. En réponse aux enjeux du marais, le dispositif de l'État a ajouté au préfet coordonnateur la création en 2011 d'un établissement public dédié, l'EPMP (Établissement public du Marais poitevin). Mais les instances de suivi prévues avec les collectivités locales ne se sont plus réunies depuis 2006. Et surtout la reconquête du label de parc naturel régional (PNR) par le Syndicat mixte, instance de coordination et de concertation prévue initialement, qui avait échoué en 2008, ne s'est concrétisée qu'en mai 2014.

Ce plan a donc permis d'indéniables réussites, en instaurant un dialogue renouvelé avec l'ensemble des acteurs du marais, et en réussissant à maintenir un stock de prairies permanentes suffisant grâce à des aides publiques largement distribuées. Mais son efficacité et surtout son efficience restent médiocres, compte tenu de l'éclatement géographique du territoire entre de nombreuses collectivités publiques et d'intérêts fortement divergents, même si les tensions ont tendance à s'atténuer. En dehors des aides agro-environnementales, les actions en faveur de la biodiversité, en particulier dans le domaine de l'hydraulique, peinent à se concrétiser à hauteur des enjeux, faute d'une connaissance fine des relations entre les niveaux d'eau et la biodiversité. Au plan économique, la difficulté de valoriser le territoire par l'élevage comparé à la céréaliculture, est un handicap pour l'atteinte des objectifs du DOCOB.

Des progrès significatifs ne sont possibles que si l'ensemble des collectivités publiques dégage une vision commune de l'avenir du marais. La mission suggère de mettre l'accent sur l'amélioration de la qualité des milieux, inscrite dans une application sereine et efficace des directives européennes, et ce, en écartant l'idée d'une augmentation significative des surfaces prairiales dont le caractère hors de portée est largement confirmé. Seuls des gains marginaux localisés sont possibles et il convient de les favoriser. L'atteinte de cet objectif suppose un travail méthodique en matière hydraulique, en particulier en matière de prévention des inondations.

Les aides à l'élevage pourraient être revalorisées dans le cadre de projets locaux améliorant la qualité des milieux prairiaux.

Face à cet environnement complexe, l'État devra néanmoins simplifier la gouvernance de cet ensemble. Il devra maintenir une bonne coordination interne (en particulier dans le domaine de l'eau), et veiller à mobiliser des crédits spécifiques identifiés.

La mission considère qu'il n'est pas opportun de maintenir en parallèle des structures (EPMP et PNR) appelées toutes deux à assurer des fonctions de coordination. Dans cet esprit, elle présente trois scénarios :

- la réaffirmation de l'engagement de l'État par la création d'un parc national ;
- le transfert aux collectivités locales (PNR) et la suppression à terme de l'EPMP ;

- l'adaptation du rôle de l'EPMP.

La mission suggère d'inscrire les aides agro-environnementales dans les contrats de plan État-Région en cours de préparation et de mettre en débat entre les parties prenantes les scénarios proposés, lors d'une conférence des collectivités publiques, pour préparer l'avenir.

Liste hiérarchisée des recommandations

Pages

- Recommandation n°1** au préfet coordonnateur : Les impacts à venir du changement climatique sur le marais devraient être pris en compte dans les différents scénarios possibles ou souhaitables d'occupation du sol. 82
- Recommandation n°2** aux préfets des régions Poitou-Charentes et Pays de la Loire : Réunir auprès du préfet coordonnateur une formation spécialisée des conseils scientifiques régionaux de la protection de la nature 87
- Recommandation n°3** au préfet coordonnateur : Faire évaluer dès que possible l'impact hydrologique et économique de la stratégie de substitution mise en œuvre pour les bassins des Autizes, du Lay et du fleuve Vendée. 88
- Recommandation n°4** au préfet coordonnateur : Montrer dès maintenant, par une argumentation hydraulique que la hausse des niveaux d'eau l'hiver n'accroît pas significativement le risque d'inondation. Faire développer un modèle hydraulique par bassin, soit directement au profit des services de l'État (dans le cadre des PPRi), soit au sein des structures existantes par bassin (IIBSN, etc.) sollicitées par un arrêté complémentaire au titre de la police de l'eau et financées par le PITE, soit encore sous maîtrise d'ouvrage commune entre l'État et ces structures. 89
- Recommandation n°5** au préfet coordonnateur et aux deux Régions : définir puis mettre en place en zone Natura 2000 un appel à projet ouvert à des groupes d'éleveurs associés à leurs structures de gestion des marais (ASA), en vue d'obtenir une amélioration des conditions d'exploitation et de gestion hydraulique favorables aux milieux naturels. Augmenter dans ce cadre les aides agro-environnementales à l'élevage 90
- Recommandation n°6** au préfet coordonnateur : Pour les prairies communales à haute valeur patrimoniale, mettre en œuvre une stratégie foncière simple, couplant un arrêté de biotope (pris par le préfet de département) à une offre d'acquisition (formulée par l'EPMP ou le Conservatoire du littoral). 91
- Recommandation n°7** au préfet de bassin: Confirmer dans le SDAGE 2016-2021 les dispositions retenues au SDAGE précédent pour la gestion des nappes de bordure du Marais poitevin, en les assortissant d'obligations de résultat à atteindre à des dates fixées de manière ferme. Dans les sous-bassins où la substitution ne progresse pas, définir les règles à appliquer pour baisser progressivement les autorisations de prélèvement. 92
- Définir dans le SDAGE la méthode permettant de tenir correctement compte des intérêts de la biodiversité dans la gestion des niveaux d'eau dans le marais.

- Recommandation n°8** à la direction de l'eau et de la biodiversité et au préfet coordonnateur : Dans l'hypothèse où l'Établissement public du Marais poitevin serait confirmé, redéfinir ses missions et ses priorités d'action ; clarifier les rôles respectifs de l'établissement et du préfet coordonnateur ; doter l'établissement d'un document d'objectif. 97
- Recommandation n°9** aux préfets des régions Pays de la Loire et Poitou-Charentes: Inscrire au titre du contrat de plan entre l'État et chacune des deux Régions les engagements nécessaires à la poursuite d'une action commune au sein du Marais poitevin, en particulier en ce qui concerne l'agro-environnement. 98
- Recommandation n°10** au ministre chargé de l'environnement : Mettre en débat entre les parties prenantes les scénarios proposés en matière de gouvernance du marais (ainsi que d'éventuelles variantes), lors d'une conférence des collectivités publiques pour préparer l'avenir. 98

Introduction

La commande

Par une lettre en date du 12 juin 2013, la préfète de région Poitou-Charentes, préfète coordonnatrice pour le Marais poitevin, a demandé aux ministres respectivement chargés de l'environnement et de l'agriculture de confier au Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) et au Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) une mission « *d'évaluation des résultats obtenus dans la réalisation [du] plan gouvernemental* » 2003-2013 pour le Marais poitevin (voir copie de cette lettre en annexe 1 du présent rapport).

Cette lettre demandait également de mener « *un travail prospectif pour proposer les orientations stratégiques qu'il conviendrait de poursuivre* », dans le contexte d'un nouveau plan pour le Marais poitevin souhaité par la ministre de l'écologie, au cours du conseil d'administration de l'Établissement public du Marais poitevin réuni le 29 avril 2013.

MM. BENEZIT (CGAAER), LAVOUX et QUEVREMONT (CGEDD) ont été désignés pour cette mission débutée le 25 septembre 2013.

Le plan gouvernemental 2003-2013 pour le Marais poitevin faisait suite au rapport établi en décembre 2001 par M. Pierre ROUSSEL « *Un projet pour le Marais poitevin¹* » ; il avait fait l'objet d'un protocole d'accord signé le 6 juin 2003 avec les régions Pays de la Loire et Poitou-Charentes, et les départements de Charente-Maritime, des Deux-Sèvres et de la Vendée.

Éléments de méthode

Une évaluation à mi-parcours de la mise en œuvre de ce plan a été établie en mai 2009 par un rapport² de MM. BINET et ESCAFRE et de Mme FOURNIE, dont la qualité est très largement reconnue. La présente mission a donc choisi de s'appuyer sur ce document, en centrant ses efforts sur la période postérieure à sa publication.

En théorie, l'évaluation du plan gouvernemental devrait seulement faire référence à l'ensemble des engagements datant de 2002 et 2003. La mission n'a cependant retenu cette méthode que partiellement, pour les raisons suivantes :

- l'hétérogénéité des engagements rend difficile leur évaluation sur cette seule base : faut-il faire référence au protocole, seul document qui engage les collectivités territoriales, au risque que son caractère très général limite la précision de l'évaluation ? Faut-il à l'inverse se limiter à évaluer les engagements de l'État, au risque d'oublier l'action des autres collectivités publiques et d'être gêné par leur niveau de détail parfois élevé ?

¹ <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/024000382/0000.pdf>

² <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/094000531/0000.pdf>

- La durée prévue, soit 10 ans, est inhabituelle s'agissant d'engagements communs de l'État et des collectivités, adossés à des cofinancements communautaires, qui sont en général limités à 6 ans³. Cette durée longue n'a d'ailleurs pas été respectée s'agissant du pilotage du plan, dont les disciplines se sont estompées à partir de 2007 et après l'évaluation à mi-parcours.
- L'État, associé pour la préparation de certaines décisions à des assemblées où siègent des élus locaux (comité de bassin, commissions locales de l'eau, etc.), a infléchi la mise en œuvre de ce plan, au cours de la deuxième moitié de sa durée prévue. Les principales décisions ainsi prises correspondent à la création du programme intégré d'actions territoriales de l'État (PITE), au schéma directeur (SDAGE en 2009) et aux trois schémas (SAGE en 2011) d'aménagement et de gestion des eaux et à la création de l'Établissement public du Marais poitevin (EPMP, en 2011).

La mission a donc également retenu ces dernières décisions comme référence de l'évaluation. Pour les aspects initiaux du plan non affectés par ces décisions, la mission a actualisé l'évaluation réalisée à mi-parcours.

Il est par ailleurs entendu que le terme « évaluation » employé dans le présent rapport correspond au sens commun du terme, indépendamment de son sens canonique.

Pour l'élaboration de ses avis et recommandations, la mission a cherché à tenir pleinement compte des recommandations de simplification⁴ et d'économie⁵ formulées par les plus hautes instances de l'État au moment même où elle élaborait son rapport.

³ Le protocole prévoyait d'ailleurs d'intégrer les engagements pris dans le cadre des contrats État-région.

⁴ Vœux du président de la République aux corps constitués, 7 janvier 2014
<http://www.elysee.fr/chronologie/#e5354,2014-01-07,v-ux-aux-corps-constitues-3>

⁵ Ouverture de la conférence de presse du président de la République le 14 janvier 2014
<http://www.elysee.fr/declarations/article/ouverture-de-la-conference-de-presse-du-president-de-la-republique-au-palais-de-l-elysee-le-14-janvier-201/>

LIVRE I EVALUATION DU PLAN GOUVERNEMENTAL 2003-20131

Du contentieux européen au plan 2003-2013

1.1 Des marais façonnés par l'homme

Le Marais poitevin est un territoire de très faible altitude, apparu au premier millénaire après le retrait de la mer du golfe des Pictons, et fortement aménagé par l'homme notamment entre le 16^{ème} et le 20^{ème} siècles⁶. Les pouvoirs publics ont ainsi privilégié la mise en valeur agricole de ce territoire presque jusqu'au début de l'actuel millénaire.

Historique du Marais poitevin⁷

L'histoire du Marais poitevin est d'abord liée aux villages implantés sur les nombreuses îles calcaires qui dominaient autrefois la mer et sur le rivage desquelles se sont installés du 6^{ème} au 11^{ème} siècle des moines, pionniers en matière de dessèchement des marais, en vue de leur utilisation en terres agricoles, tout autant que fondateurs d'abbayes bénédictines.

La gestion des premières concessions de marais qui leur ont été octroyées au 12^{ème} siècle par la couronne anglaise avait, nonobstant les endigages initiaux, abouti à des inondations croissantes qui justifiaient la construction de canaux régulateurs. Longtemps suspendus par les guerres successives, notamment de religion, les travaux de dessèchement n'ont repris qu'au 16^{ème} siècle sous le règne d'Henri IV qui, selon l'ordonnance de Sully, projetait «l'assèchement de tous les marais du royaume de France», et fit appel à des investisseurs hollandais spécialistes de la poldérisation. Dès 1640, 6 400 ha de Marais poitevin étaient déjà desséchés.

A partir du milieu du 17^{ème} siècle, dans les marais desséchés, les propriétaires d'un même marais, ou ensemble hydrauliquement indépendant, s'organisent en société de marais pour en assurer collectivement la gestion. Depuis tous les marais desséchés sont ainsi organisés en associations syndicales de marais. Elles sont propriétaires d'ouvrages privés d'intérêt collectif dont elles assurent l'entretien et/ou la réalisation et gèrent les niveaux d'eau dans leurs réseaux. On en compte actuellement une quarantaine sur l'ensemble des marais desséchés.

Dans les marais mouillés, ce sont initialement les paroisses puis les communes qui se sont organisées pour assurer les travaux d'intérêt collectif ; dans ces marais, réseau principal et secondaire servent de voie d'accès aux parcelles et sont entretenus par les habitants. Les associations de marais mouillés ont été créées plus récemment à l'occasion des grands programmes d'aménagement conduits par l'État comme indiqué ci après.

L'autorité préfectorale chargée de la police de l'eau est fixée au Premier Empire

⁶ Voir la partie 1.1.1 et la note n°1 du rapport BINET et al, reproduits en annexe 3 du présent rapport

⁷ Sont ici reproduits des extraits de la partie 1.1.1 et de la note n°1 du rapport BINET et al (voir la partie 1.5.1 du présent rapport

par le décret du 29 mai 1808 de Napoléon 1er et le préfet des Deux-Sèvres doit diriger tous les travaux, notamment pour la largeur du lit de la Sèvre à l'étiage et les chemins de halage. Cependant le projet de dessèchement des marais mouillés, aux frais des propriétaires des marais, approuvé par le directeur général des ponts et chaussées dès 1822, sera officialisé par une ordonnance du roi Louis-Philippe le 24 août 1833, qui partageait la dépense entre les trois départements et créait trois sociétés des marais mouillés avec une répartition précise des syndicats pour chaque département.

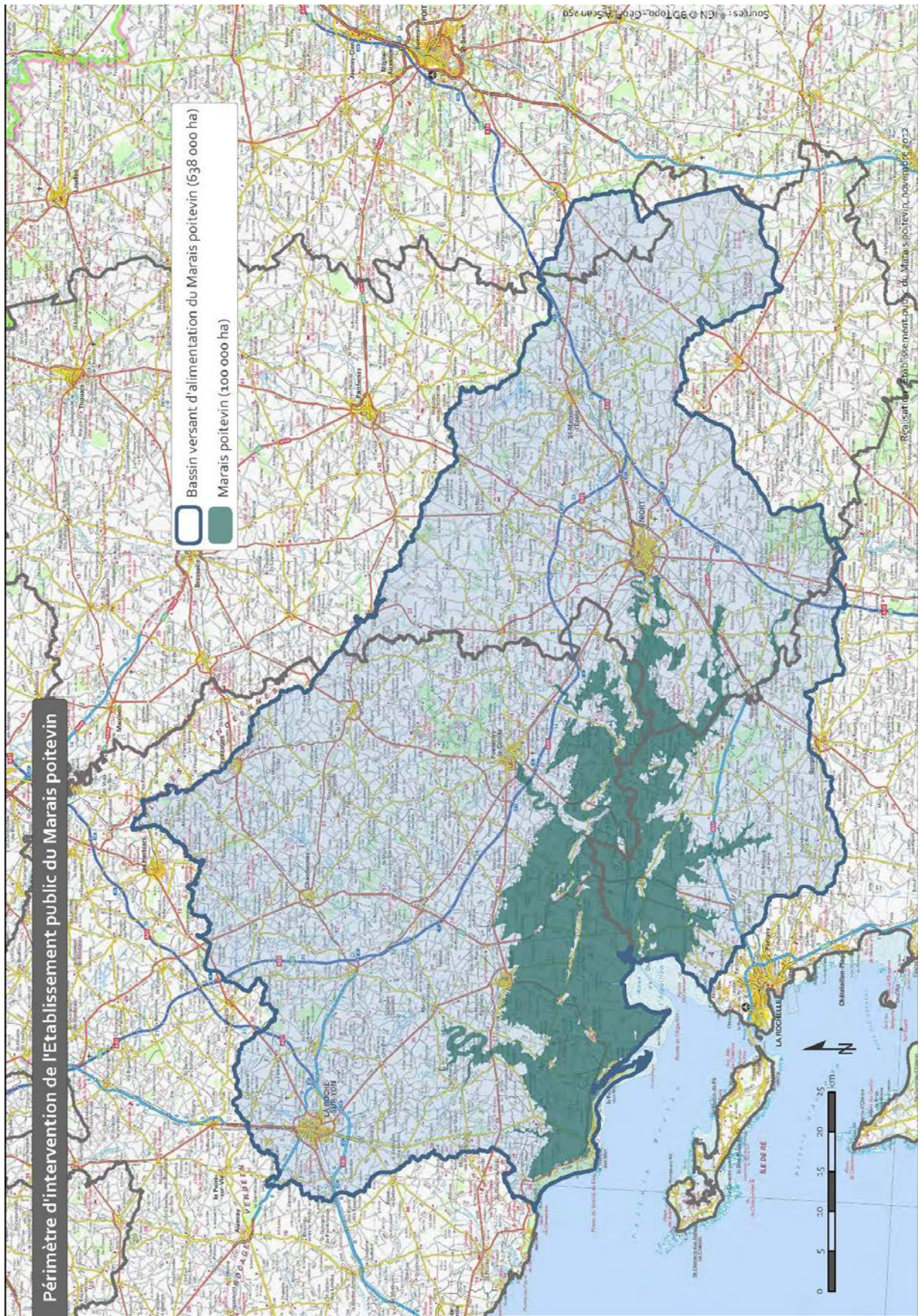
L'Union des sociétés des marais mouillés chargée de régler leurs divergences est née par décret du 4 décembre 1930. Mais en 1955 était encore promu un programme de dessèchement complet du Marais poitevin, et en 1980 le schéma d'aménagement agricole des marais de l'Ouest diligenté sans étude d'impact prévoyait toujours des assèchements.

Concernant la Sèvre et ses affluents, entre les syndicats des marais et l'État, l'institution interdépartementale du bassin de la Sèvre-niortaise a été créée par les trois départements en 1987, d'abord pour faire des études, puis pour réaliser des travaux. Entre possédants, exploitants et opérateurs (syndicats de marais alimentés par une taxe à l'hectare versé par chaque propriétaire et recouvrée par un percepteur), une convergence d'intérêts et donc de principes de gestion est toujours à trouver.

Au cours des 150 dernières années, on peut [ainsi] distinguer 3 périodes qui ont fortement modifié la physionomie du Marais poitevin :

- ***De la Révolution au milieu du 19ème siècle*** : le morcellement de la propriété dans les marais desséchés, et surtout dans les marais mouillés, amène ces derniers à être partagés en de nombreuses petites parcelles délimitées par de nouveaux fossés creusés par les propriétaires leur donnant leur profil actuel.
- ***Du milieu du 19ème siècle au milieu des années 1970*** : l'exode rural provoquant un manque de main d'œuvre, entraîne la mise en prairie de nombreuses cultures et le développement de l'élevage extensif dans les marais desséchés. Dans les marais mouillés, les terres les moins productives et les plus difficiles à cultiver sont abandonnées et tombent en friche.
- ***Depuis le milieu des années 70*** : la modernisation de l'agriculture avec la mécanisation et l'amélioration du drainage, est favorable à la remise en culture d'importants espaces, surtout dans les marais desséchés et intermédiaires (lesquels seront à cette même époque remembrés) au détriment des prairies naturelles humides implantées par les agriculteurs au cours de la période précédente.

La situation actuelle peut être considérée comme l'aboutissement le plus achevé d'un mouvement millénaire de conquête et de maîtrise hydraulique du marais par les cultivateurs. Cette évolution conduit donc logiquement à la disparition du caractère humide d'une partie significative des marais desséchés, mais remet en cause de ce fait leur exceptionnelle biodiversité.



1.2 Des milieux exceptionnels au sein d'un espace hétérogène

Le Marais poitevin est la deuxième zone humide de France après la Camargue, par sa superficie (100 000 ha) et par ses caractéristiques écosystémiques : marais et plans d'eau, tourbières, réseaux de fossés et canaux, prairies, boisements, bocages, roselières, vasières, mizottes (prés salés), lagunes, dunes... qui en font un territoire privilégié pour l'habitat de nombreuses espèces d'oiseaux (61 espèces inscrites à l'annexe I de la directive « oiseaux » et 56 espèces migratrices, soit plus de la moitié des espèces d'oiseaux protégées en France au titre de cette directive).

Le terme « Marais poitevin » fait généralement référence à **la zone humide de presque 100 000 hectares définie en 1999**, sur la base d'une analyse multicritères⁸, par le Forum des marais atlantiques⁹, à la demande des ministères chargés de l'agriculture et de l'environnement et ainsi composée :

- 46 820 hectares de « **marais desséchés** » ; ceux-ci correspondent à des polders aval gagnés sur la mer, isolés des crues fluviales par endiguement ; leurs sols bénéficient d'un bon ressuyage, ce qui explique leurs aptitudes agricoles lorsqu'ils sont drainés ;
- 32 262 hectares de « **marais mouillés** » ; ceux-ci correspondent à des zones amont vulnérables aux crues fluviales ou au faible drainage naturel ;
- 18 768 hectares de « marais intermédiaires » ; ceux-ci sont équipés de structures d'assèchement (digues, pompes, etc.) comme les marais desséchés mais restent vulnérables aux crues fluviales (ou bien leurs sols sont peu aptes au ressuyage).

Les deux tiers de ces surfaces se situent en Vendée (64 000 hectares environ) ; viennent ensuite la Charente-Maritime (25 000 hectares environ) et les Deux-Sèvres (environ 8 000 hectares).

Mais les marais mouillés, desséchés ou intermédiaires sont eux-mêmes loin d'être homogènes, en particulier selon qu'ils sont drainés ou non, cultivés ou en prairies, etc. Les surfaces en prairie humide, les plus intéressantes du point de vue de la biodiversité, représentent ainsi moins du tiers de cette zone.

La mission n'a pas eu connaissance d'une traduction juridique de cette définition de 1999. Celle-ci ne semble pas avoir été actualisée depuis qu'une définition réglementaire des critères caractérisant les zones humides existe¹⁰.

Trois autres périmètres d'action ont été définis par l'État pour le Marais poitevin :

⁸ Les critères analysés étaient les suivants : réseau hydraulique et limites des syndicats de marais ; occupation agricole du sol ; zones d'expansion des crues ; hydromorphie et nature de sol ; richesse biologique.

⁹ <http://www.marais-poitevin.org/Docs/ZH.rtf>

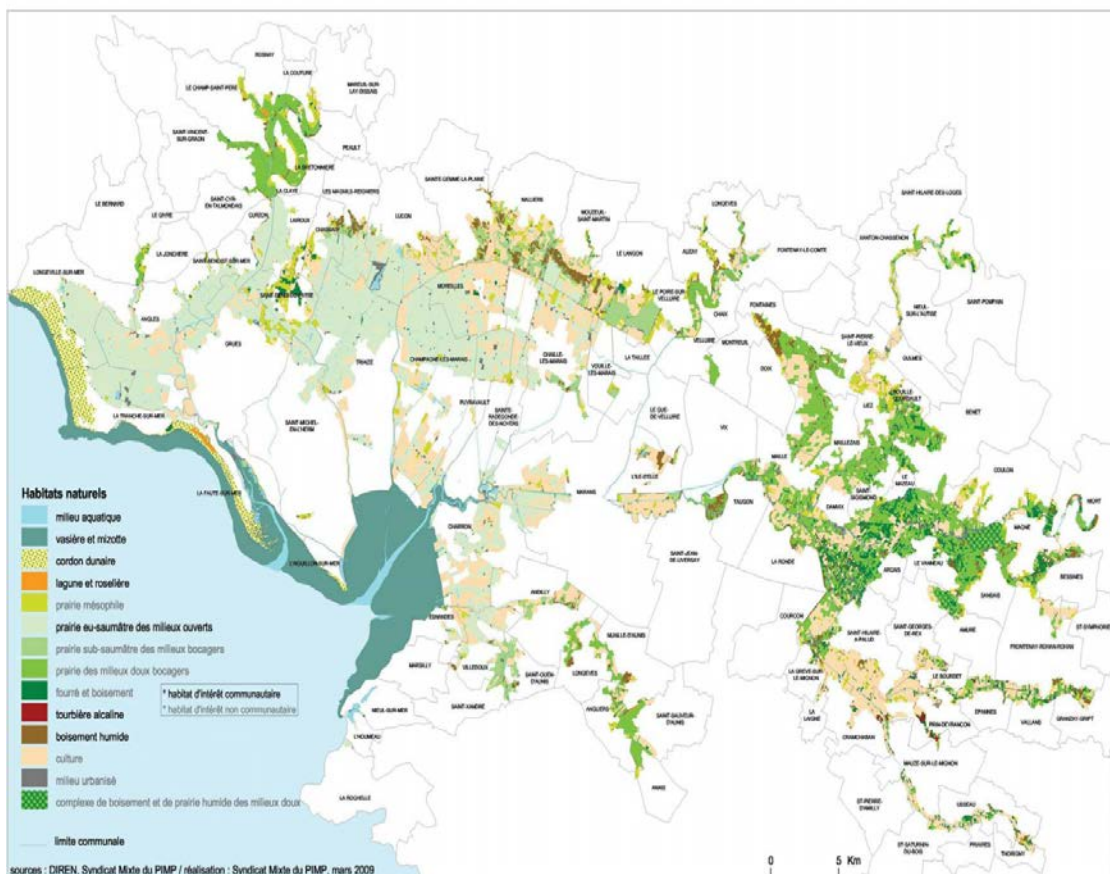
¹⁰ La définition réglementaire des zones humides n'a pas modifié cette délimitation (décret du 24 mars 2007 et arrêtés interministériels du 24 juin 2008 et du 1^{er} octobre 2009) : les critères retenus par ces textes réglementaires sont la présence de végétation hygrophile ou l'hydromorphologie des sols

- le **périmètre d'action¹¹ de l'Établissement public du Marais poitevin (EPMP)** correspond à celui des trois SAGE de Vendée, du Lay et de la Sèvre niortaise-Marais poitevin, soit une vaste zone d'environ 630 000 hectares ;
- une **zone Natura 2000** est incluse au sein de la zone humide définie en 1999, composée de deux zones¹² de protection spéciale (ZPS, au titre de la directive « Oiseaux ») et d'une zone¹³ spéciale de conservation (ZSC, au titre de la directive « Habitats »), soit environ 68 000 hectares ;
- le **territoire d'application des mesures agro-environnement territorialisées (MAEt) spécifiques au Marais poitevin.**

De multiples superpositions de zonages existent donc, qu'ils résultent d'un usage (Forum des marais atlantiques), d'une réglementation (zone humide, Natura 2000, EPMP), de dispositifs d'aide (agro-environnement) ou d'éléments de fait (prairies, drainage). La comparaison la plus intéressante résulte de la superposition des zones Natura 2000 et des prairies, qui abritent généralement les milieux naturels les plus intéressants.

Carte Natura 2000 et prairies

Habitats naturels dans le site Natura 2000 du Marais poitevin (inventaires de terrain réalisés de 2001 à 2002)



¹¹ Arrêté du 12 octobre 2012.

¹² ZPS FR 5410100 et 5400446.

¹³ SIC FR 5200659.

1.3 Historique du contentieux communautaire dans le Marais poitevin

1.3.1 Une première procédure a abouti à la condamnation de la France

La directive « **Oiseaux** » (79/409 du 2 avril 1979) adoptée sous présidence française vise à protéger des oiseaux migrateurs listés dans une annexe en restreignant ou en interdisant leurs prélèvements et en protégeant des zones constituant leurs habitats. Il revenait aux États-membres de fournir à la Commission des listes de ces zones (dites zones de protection spéciales - ZPS) dans un délai de deux ans (avril 1981). La France a communiqué une liste que la Commission a jugé incomplète au vu d'une série d'informations produites par des scientifiques du Muséum National d'Histoire Naturelle (MNHN). S'appuyant sur cette cartographie, elle a demandé des explications au ministère de l'environnement via la Représentation Permanente. La liste fut certes complétée, mais pas suffisamment pour convaincre Bruxelles de la « loyauté » des autorités françaises. Celles-ci souhaitaient éviter à tout prix des contentieux internes d'une part avec les chasseurs et d'autre part avec les agriculteurs qui auraient pu être contraints à repenser entièrement leurs itinéraires techniques dans des zones drainées.

De leur côté, des associations de défense de l'environnement se sont emparées du sujet. Estimant que les mesures prises par l'État pour inverser la tendance à la dégradation du marais étaient insuffisantes, et déçue en particulier par les performances du parc naturel régional du Marais poitevin créé en 1979 (et dont le label n'a pas été renouvelé en 1991) l'association « coordination pour la défense du Marais poitevin » dépose, en 1989, une plainte devant la Commission européenne. Elle y dénonce le défaut de gestion hydraulique globale, l'intensification agricole et le drainage des prairies naturelles.

Malgré les mesures prises localement (protocole signé en 1991) et les évolutions générales favorables au marais (loi sur l'eau du 3 janvier 1992, mise en œuvre de la réforme de la PAC de 1992), la Commission européenne adresse à la France une mise en demeure le 23 décembre 1992, puis un avis motivé le 28 novembre 1995, pour manquement à la directive « Oiseaux ». Les griefs invoqués étaient l'insuffisance de la ZPS désignée et des mesures prises pour préserver les habitats des oiseaux. La procédure a abouti à une condamnation par la Cour de justice des Communautés européennes le 25 novembre 1999 (en application de l'article 226 du traité).

1.3.2 Une deuxième procédure est lancée peu après la première

La Commission, considérant que la France n'avait pas pris les mesures nécessaires pour exécuter complètement l'arrêt de la Cour, engage une deuxième procédure (fondée sur l'article 228 du traité de Maastrich) en 2002, susceptible d'aboutir à une nouvelle condamnation, cette fois avec une astreinte financière pouvant atteindre 150 000 €/jour, le cas échéant cumulable avec une amende forfaitaire.

La mobilisation des corps d'inspection (3 missions entre 1999 et 2005) des services centraux et déconcentrés sur ce dossier et les contacts réguliers maintenus avec la Commission (jusqu'au niveau du Premier ministre) ont permis de différer la saisine de la Cour de justice, la Commission classant la procédure à la fin 2005 grâce à un plan d'action pour le Marais poitevin adopté par le gouvernement en 2002, à la suite de la mission confiée à M. Pierre Roussel.

1.3.3 Les mesures mises en œuvre

La France a mis en œuvre un ensemble de mesures afin de répondre aux griefs de la Commission européenne.

1.3.3.1 L'extension de la zone de protection spéciale (ZPS)

En réponse au 1° grief - Insuffisance du classement en ZPS

Les ZICO¹⁴ recouvraient 77.900 ha. La ZPS du marais en couvrait 61.960 ha.

L'extension de la ZPS a fait l'objet d'un arrêté préfectoral le 28 décembre 2003, sur une surface totale de **68 023 ha** : 47 745 ha en Vendée, 20 278 ha en Poitou-Charentes, dont 9.063 ha (+ 3.183) dans les Deux-Sèvres et 11.215 ha en Charente-Maritime (+ 975).

1.3.3.2 Le statut juridique de la zone de protection spéciale (ZPS)

En réponse au 2° grief - Absence de mesures conférant aux secteurs classés en ZPS un statut juridique suffisant

Le DOCOB (Document d'Objectif) du **site Natura 2000** Marais poitevin (même délimitation que la ZPS), a été validé le 18 décembre 2003. De plus le code de l'environnement prévoit également l'évaluation des incidences des programmes ou projets de travaux ou d'ouvrage «dont la réalisation est de nature à affecter de façon notable un site Natura 2000 » (art. L.414-4 du code de l'environnement).

Les autorités françaises ont également mis en avant l'extension donnée aux mesures réglementaires de protection appliquées sur différentes parties du Marais poitevin : réserves naturelles, site classé du marais mouillé, arrêtés de protection de biotope.

1.3.3.3 La gestion hydraulique et l'application de la police de l'eau

En réponse au 2° grief - Dispositions de la loi sur l'eau concernant les zones humides insuffisantes

En réponse au 3° grief - Assèchement en cours de certains secteurs en ZPS et destruction d'autres secteurs non classés en ZPS

¹⁴ Zone d'intérêt communautaire pour les oiseaux.

En réponse au 3^o grief - Absence de mesures appropriées pour éviter la détérioration des sites classés et ceux qui auraient dû l'être

L'élaboration des SAGE institués en 1997-1998 et dont la validation des stratégies est intervenue en 2005-2006 a constitué la réponse des autorités françaises pour réguler les niveaux d'eau. Une commission de coordination des trois SAGE a été créée dès avril 1999¹⁵.

Après l'extinction de la procédure contentieuse en 2005, l'État se doit de demeurer vigilant quant au maintien en bon état des sites Natura 2000 dont la désignation a constitué une des réponses principales à l'arrêt de la Cour de Justice en 1999.

1.4 Résumé des orientations du plan gouvernemental 2003-2013

Le plan d'action¹⁶ pour le Marais poitevin a été adopté par le gouvernement en tant qu' « *engagements de l'État* » le 10 juin 2002 ; il couvre une durée de 10 ans à compter du 6 juin 2003, date à laquelle un protocole d'accord a été signé entre l'État, les régions Pays de la Loire et Poitou-Charentes, et les départements de Charente-Maritime, des Deux-Sèvres et de la Vendée.

Ces engagements de l'État s'inscrivent dans 9 champs d'action, avec une formulation plus ou moins détaillée, ici résumée :

Axe 1 Hydraulique

La nécessité d'une gestion équilibrée de l'eau et de préservation des zones humides est affirmée. Il convient d'entretenir les ouvrages et canaux du marais (certains d'entre eux étant nommément désignés).

Axe 2 Connaissance

« *Un suivi scientifique complet du marais et de son évolution sera effectué* ».

Axe 3 Agriculture

« Il s'agit de promouvoir une activité agricole compatible avec l'avenir des zones humides et des zones de protection ».

A cet effet des mesures agro-environnementales et des CTE¹⁷ sont prévus. Le développement de retenues de substitution est envisagé, en parallèle avec une gestion optimisée de l'irrigation et une incitation à sa réduction.

« *Au-delà du simple maintien de l'équilibre existant entre prairies et grandes cultures, l'accroissement de la surfaces en prairies est un objectif majeur du plan* ». Deux tranches de 5 000 hectares sont prévues, au moyen de la conversion de terres arables en élevages extensifs. Ces prairies doivent être exploitées, ce qui

¹⁵ Elle a été prise en charge par l'EPMP à sa création en 2011.

¹⁶ http://www.epmp-marais-poitevin.fr/ressources-pdf/plan_action_gouvernemental_pour_le_MP_2002.pdf

¹⁷ Contrats territoriaux d'exploitation

suppose l'attribution de quotas laitiers et de droits à prime, ainsi que « *la parité économique entre prairies extensives et grandes cultures* ».

« Des dispositions d'interventions foncières, notamment par acquisition ou par échange, sont nécessaires ».

« Un travail important reste à faire [en ce qui concerne] la diversification agricole ».

Le drainage sera interdit dans le marais mouillé, et soumis à autorisation dès le 1^{er} hectare dans les marais desséchés et intermédiaires.

Axe 4 Tourisme

Il est « *indispensable de prévoir une stratégie touristique globale en s'appuyant sur la démarche grand site* ».

Axe 5 Natura 2000

« L'État s'engage à déployer la plus large pédagogie possible » pour ce « sujet déterminant qui peut induire, pratiquement à lui seul, le succès ou l'échec d'un plan pour le marais ».

Axe 6 Infrastructures

Le tracé de l'A831 et les dispositions constructives devront respecter pleinement les enjeux du marais, le surcoût étant supporté par le seul maître d'ouvrage.

Axe 7 Aspects institutionnels

Les collectivités et syndicats de marais conserveront leur responsabilité. La re-labellisation du parc naturel régional sera recherchée, afin de regrouper, dans une même instance de coordination, les aspects territoires, hydraulique et nature.

Axe 8 Aspects financiers

L'État s'engage¹⁸ à affecter directement 60 M€ (à intégrer dans les contrats de plan État-région) et à mobiliser près de 20 M€ au titre de l'agence de l'eau. La participation financière de l'agence de l'eau aux retenues de substitution se fera au taux de 30 %.

Axe 9 Mise en œuvre, suivi et évaluation du plan

Un comité de pilotage ouvert aux collectivités territoriales sera réuni au moins une fois par an par le préfet de région Poitou-Charentes, chargé de coordonner les actions de l'État pour le Marais poitevin.

Près de douze années après sa rédaction, certaines des formulations retenues apparaissent datées, par exemple celle qui fait référence à un instrument réglementaire qui n'existe plus (CTE). D'autres se limitent à formuler des principes, telle celle concernant Natura 2000.

¹⁸ Cet engagement comme le suivant (comité de pilotage) sont repris du protocole d'accord avec les régions et départements.

Cette hétérogénéité de formulation a été réduite en 2003 dans la rédaction du protocole d'accord avec les collectivités territoriales, qui se borne à citer quatre volets du plan d'action :

- « le développement d'une agriculture adaptée aux contraintes environnementales de ce territoire ;
- la préservation de son patrimoine hydraulique et la définition d'une gestion coordonnée de ses différentes composantes ;
- la protection des paysages et des espaces naturels ;
- le développement d'un tourisme respectueux de l'environnement. »

Pour faire face aux conflits d'usage au cœur des difficultés de conception et de mise en œuvre des politiques publiques dans le Marais poitevin, les deux documents de référence s'adosent à une démarche commune conjuguant une agriculture, dont on n'exclut pas le développement, avec le respect du réseau Natura 2000, et visant une parité de revenu entre l'élevage et les grandes cultures.

2 Les résultats obtenus pour chaque axe du plan

2.1 L'hydraulique (axe 1 du plan)

2.1.1 Le plan

Le plan s'appuie sur la notion de gestion équilibrée de l'eau, doctrine fondatrice du code de l'environnement¹⁹, pour rappeler la nécessité de conjuguer les usages de l'eau dans le marais, citant l'agriculture et la conchyliculture, ainsi que la nécessité d'alimenter suffisamment en eau le marais en été et de maintenir le rôle d'étalement des crues en hiver. Toutefois aucune action n'est spécifiquement mentionnée en ce qui concerne la **gestion des niveaux** d'eau dans le marais mouillé.

De nombreuses interventions d'entretien (canaux, ouvrages, estuaires) sont reconnues comme nécessaires.

L'amélioration de la qualité de l'eau reposera sur la maîtrise de la pollution d'origine agricole (PMPOA²⁰) et l'amélioration de l'assainissement domestique.

Le plan de 2003 n'avait inclus dans sa partie hydraulique ni les engagements relatifs à l'irrigation, ni ceux relatifs au drainage. Bien que ces sujets relèvent du code de l'environnement, ils étaient en effet traités dans la partie agriculture du plan. Le présent rapport imitera le rapport d'évaluation à mi-parcours en ne respectant pas totalement ce découpage, les questions relatives à l'irrigation ayant été alors traitées au titre de l'hydraulique. Elles sont aussi au cœur des dispositions introduites ultérieurement par le SDAGE de 2009.

Pour **l'irrigation**, le plan de 2003 se révèle particulièrement innovant, en validant officiellement pour la première fois en France une stratégie de substitution²¹ : les irrigants doivent réduire les prélèvements d'été dans les nappes de bordure du marais (pour préserver son alimentation estivale) ; en contrepartie, les pouvoirs publics soutiennent la création de retenues d'eau (remplies en hiver), afin d'amortir l'impact économique de ces réductions de prélèvement. Les conditions de principe permettant l'accès à ces soutiens financiers sont citées dès 2003, en particulier en ce qui concerne les économies d'eau préalables.

2.1.2 L'évaluation à mi-parcours

Le rapport d'évaluation à mi-parcours détaille très largement ces questions, pour lesquelles « *un large accord sur l'état des lieux* » n'empêche nullement « *la violence des débats et des controverses* ». Ainsi, les conclusions d'un groupe

¹⁹ Voir l'article L.211-1 CE.

²⁰ Programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole.

²¹ Cette stratégie a été ensuite reprise par les SDAGE de 2009, par des conventions signées par les préfets de région et les chambres régionales d'agriculture en 2011 pour Aquitaine, Midi-Pyrénées et Poitou-Charentes, et à nouveau confirmée (sous conditions) par les pouvoirs publics en 2013. Voir « La gestion quantitative de l'eau en agriculture », Philippe MARTIN, député du Gers, parlementaire en mission auprès du gouvernement (2013).
http://www.gouvernement.fr/sites/default/files/fichiers_joints/rapport_de_m._philippe_martin_sur_la_gestion_quantitative_de_leau_en_agriculture.pdf

d'experts (composé essentiellement de membres de l'administration) sont directement intégrées dans le projet de SDAGE soumis à concertation, pendant que le Conseil général de Vendée mandate une contre-expertise. La mission d'évaluation à mi-parcours propose alors la nomination d'un médiateur²². Elle recommande par ailleurs que l'élaboration des trois SAGE soit menée à son terme.

En ce qui concerne l'**irrigation**, la création d'un volume de substitution de 1,6 millions de m³ sur le bassin des Autizes est la seule réalisation en service mentionnée par le rapport d'évaluation à mi-parcours. Un volume équivalent est autorisé pour le Mignon, mais la détermination d'associations à s'opposer par la voie juridique à ces autorisations est également mentionnée. Les projets étaient encore moins avancés en Vendée, où le volume des retenues autorisées est alors très faible (0,3 millions de m³). Le rapport doute donc que les objectifs du plan soient donc atteints à son terme.

En ce qui concerne la **gestion des niveaux** d'eau dans le marais mouillé, la mission d'évaluation à mi-parcours relève également de sérieuses controverses. Elle souligne la nécessité de conserver le caractère de zone humide aux habitats naturels, mais aussi celle de protéger l'hiver les biens et les personnes du risque d'inondation. Elle recommande à cet effet que soient engagées des études techniques permettant de simuler les crues les plus défavorables.

2.1.3 Les dispositions introduites par le schéma directeur d'aménagement des eaux (SDAGE) Loire-Bretagne 2010-2015

Les SDAGE couvrent un très large territoire. Il est donc assez inattendu de voir apparaître une disposition spécifique au Marais poitevin²³ au sein du SDAGE Loire-Bretagne approuvé en décembre 2009. Ce choix correspond au constat d'une gouvernance de l'eau malheureusement morcelée en trois SAGE (voir plus loin), d'une part ; et à la nécessité de définir des orientations de planification suffisamment précises pour ensuite dynamiser les efforts collectifs, d'autre part. Compte tenu de l'acuité des conflits d'usage dans le marais, il est peu surprenant que le comité de bassin ait dû procéder lui-même aux arbitrages nécessaires entre différentes propositions, en particulier en ce qui concerne les impacts sur l'irrigation agricole. Trois types d'action sont prévus.

2.1.3.1 L'approvisionnement en eau du marais : retarder et réduire les assecs grâce aux retenues de substitution

Le Marais poitevin est en partie approvisionné en eau par les nappes de bordure, en particulier celles du sud-Vendée. Pour retarder (et réduire) les assecs dans le marais, le SDAGE prévoit de réduire les prélèvements (essentiellement agricoles) dans ces nappes pendant les périodes de printemps et d'été. Le SDAGE fixe ainsi une première étape pour les volumes prélevables et prévoit des objectifs piézométriques (pour la plupart indicatifs) pour l'irrigation pour quatre secteurs²⁴.

²² La médiation a été réalisée sous l'égide du préfet coordonnateur. Mais c'est le comité de bassin qui arbitrera lui-même cette querelle en adoptant la disposition 7C-4 du SDAGE Loire-Bretagne de 2009 (voir ci-dessous).

²³ Disposition 7C-4 page 61.

²⁴ Lay ; Vendée ; Mignon, Courance, Guirande ; Curé et fleuves côtiers.

Pour le secteur des Autizes, le plus avancé, le niveau piézométrique doit cependant être respecté dès 2012.

Ces dispositions donnent une claire référence de volume aux projets de retenues de substitution à construire, grâce en particulier aux financements de l'agence de l'eau, conformément au plan d'action gouvernemental de 2003.

2.1.3.2 La gestion des niveaux d'eau dans le marais

Il convient de garantir un niveau d'eau suffisamment élevé en début de printemps pour assurer un bon état de conservation des milieux naturels (cet objectif étant parfois contradictoire avec celui des céréaliers souhaitant ressuyer les parcelles en vue des semis). Le SDAGE demande aux commissions locales de l'eau de réviser les règlements d'eau dans les zones de gestion hydraulique où les enjeux environnementaux sont dominants.

Ces mesures s'accompagneront d'un programme de remise en état et d'entretien des canaux du marais. Cette dernière disposition est conforme au plan gouvernemental de 2003 ; la révision des règlements d'eau, non explicitement prévue à ce plan, est cependant conforme à l'esprit d'une gestion coordonnée mentionnée dans le protocole signé avec les collectivités territoriales.

2.1.3.3 L'évaluation de l'impact des niveaux d'eau sur la biodiversité

C'est dans le domaine de la biodiversité que le SDAGE se révèle le plus innovant : si la gestion équilibrée de l'eau doit bien²⁵ préserver les zones humides et concilier les exigences de la vie biologique, il était encore rare, en 2009, qu'un SDAGE y consacre des dispositions opérationnelles.

En complément de la mesure déjà décrite ci-dessus (voir 2.1.3.2), le SDAGE prévoit de mettre en place un système de suivi et d'évaluation de l'évolution de la biodiversité en relation avec l'évolution de la gestion de l'eau. Cette disposition correspond aux dispositions prévues en matière de connaissance par le plan gouvernemental de 2003.

2.1.4 Les précisions apportées par les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE)

Le SDAGE prévoyait que les règles de gestion des ressources en eau du marais soient déclinées de manière simultanée par les trois SAGE alors en élaboration. La commission de coordination des trois SAGE, créée à l'initiative du comité de bassin a été confirmée²⁶. Il est dès lors intéressant d'examiner comment chacun de ces SAGE a (ou non) précisé les objectifs mentionnés par le SDAGE pour le Marais poitevin.

Ces trois SAGE ont été approuvés presque simultanément en 2011 :

- SAGE du bassin du Lay, approuvé le 4 mars 2011 ;

²⁵ Article L.211-1 du code de l'environnement.

²⁶ L'animation de cette commission est désormais confiée à l'EPMP (article L. 213-12-1 du code de l'environnement).

- SAGE du bassin de la rivière Vendée, approuvé le 18 avril 2011 ;
- SAGE de la Sèvre niortaise et du Marais poitevin, approuvé le 29 avril 2011.

En ce qui concerne la **mise en place de retenues de substitution** et la définition d'objectifs piézométriques pour les nappes souterraines, le SAGE Lay rappelle²⁷ simplement les dispositions du SDAGE.

Le SAGE Vendée confirme²⁸ également le volume prélevable inscrit au SDAGE ; il va plus loin que le SDAGE sur les objectifs piézométriques, puisqu'il est prévu qu'ils perdent leur caractère indicatif pour devenir une référence de gestion à partir de 2016.

Le SAGE Sèvre niortaise laisse le soin à l'agence de l'eau et à la DREAL de déterminer les volumes prélevables, mais se prononce²⁹ sur le plafonnement des prélèvements effectifs ou sur une baisse significative (40 % et 70%) à imposer aux autorisations à accorder pour l'irrigation.

En ce qui concerne la **gestion des niveaux d'eau** dans le marais, le SAGE Lay adopte³⁰ une disposition restrictive, limitant cette approche aux zones Natura 2000 et la conditionnant aux résultats de l'évaluation de l'impact des niveaux d'eau sur la biodiversité.

Le SAGE Vendée n'aborde pas la question de la gestion des niveaux d'eau.

Le SAGE Sèvre-niortaise précise³¹ les modalités de mise en œuvre d'ici 2014 des dispositions retenues par le SDAGE : il convient en particulier de veiller simultanément à la sécurité publique, objectif prioritaire de la gestion³² de l'eau.

Aucun de ces trois SAGE n'a précisé la disposition du SDAGE citée ci-dessus (voir 2.1.3.3) concernant l'**impact des niveaux d'eau sur la biodiversité**.

2.1.5 Les résultats obtenus pour l'approvisionnement en eau du marais et l'irrigation agricole

Les dispositions inscrites dans le SDAGE et dans les SAGE, très homogènes, prévoient la mise en œuvre de retenues de substitution. Elles sont conformes au plan de 2003, ce qui leur attribue une antériorité certaine.

Comme l'a déjà relevé l'évaluation à mi-parcours, la mise en place effective de cette stratégie est lente, sauf pour le bassin des Autizes. Mais la surprise vient surtout des autres bassins du département de la Vendée, en retard en 2009, et désormais largement en avance sur les autres départements. Le tableau suivant résume en effet l'avancement de ces projets :

²⁷ Dispositions 9.1 et 9.2.

²⁸ Disposition 2A-1 page 31.

²⁹ Dispositions 5D-1 et 5D-2 pages 51 et 52.

³⁰ Disposition 13.3.3 page 115.

³¹ Disposition 4C-1 page 41.

³² Article L.211-1 II du code de l'environnement.

Avancement des projets de substitution

(source DDTM 17, DDT 79 et DDTM 85)

Bassin	Volume (en milliers de m3)	Maître d'ouvrage	Date prévue de dépôt de l'étude d'impact	Date d'autorisation préfecturale	Situation actuelle
AUTIZES	3200	SMMP Bassin Vendée Sèvres Autizes (85)		27/11/09	En service
	140	79			Projet non encore confirmé
LAY	237	ASLI La Croix des Héronnières (85)			En cours d'instruction
	2404	SMMP Bassin du Lay (85)		28/11/13	En construction
	25	EARL Les Magnolias (85)		19/06/12	1 ^{er} remplissage pendant l'hiver 2013/2014
	77	GAEC le Royaume- Uni (85)		25/02/11	En service
VENDEE	5202	SMMP Bassin Vendée Sèvres Autizes (85)		17/12/13	En construction
	269	ASLI La Goutte d'eau (85)		24/05/08	En service
	43	ASLI La Goutte d'eau (85)		29/07/10	En service
	63	SCEA La Vallée de l'étang (85)		08/01/10	En service
	38	ASLI Les Acacias (85)		08/01/10	En service
	215	ASLI Les Coteaux de la Lutinière (85)		01/02/11	En service
	385	ASA de Saint Aubin la Plaine (85)		13/04/12	1 ^{er} remplissage pendant l'hiver

Bassin	Volume (en milliers de m3)	Maître d'ouvrage	Date prévue de dépôt de l'étude d'impact	Date d'autorisation préfectorale	Situation actuelle
					2013/2014
MIGNON, COURAN CE GUIRAN DE	6872	Coopérative de l'eau (79)	2015		
	1580	ASA des Roches (17)	Dossier encore incomplet (après annulation contentieuse)		Construction terminée mais sans autorisation Nombreux contentieux en cours
CURE ET FLEUVE S COTIERS	245	ASA de Benon (17)		06/08/2012	En construction 3ème contentieux en cours
	1900	ASA de l'Aunis (17)	Dossier encore incomplet		
SEVRE NIORTAI SE	3821	Coopérative de l'eau (79)	2015		

L'examen de ce tableau révèle ainsi un avancement extrêmement inégal de la construction des réserves de substitution : les réserves actuellement en service ou en premier remplissage, ainsi que celles en construction dûment autorisées, étant exclusivement situées en Vendée. L'objectif d'une baisse d'au moins 30 % des prélèvements agricoles est ainsi atteint³³ pour les bassins du Lay (34%) et de la Vendée (42%).

Ce constat atteste, à l'inverse pour les départements des Deux-Sèvres et de Charente-Maritime, d'une mobilisation fort inégale des maîtres d'ouvrage. Pour ce dernier département et compte tenu des contentieux en cours, une qualité insuffisante des dossiers est aussi en cause³⁴. Il faut également considérer une mobilisation différente selon les départements pour porter ces sujets devant les tribunaux administratifs.

En conclusion, la stratégie de substitution initiée par le plan en 2003 et confirmée en 2009 par le SDAGE est convenablement mise en œuvre en Vendée, dans les

³³ Méthode utilisée pour le calcul du pourcentage, en référence au tableau des volumes prélevables figurant dans le SDAGE disposition 7C-4 (page 62) : pourcentage = volume substitué / (volume prélevable + volume substitué).

³⁴ La mission n'a pas procédé elle-même à l'expertise de ces dossiers ; mais le constat d'une qualité insuffisante peut être déduit du nombre de contentieux perdus par les maîtres d'ouvrage et par les services de l'État.

délais prescrits. Elle piétine ailleurs, en Deux-Sèvres comme en Charente-Maritime.

Il convient toutefois de mentionner que le département des Deux-Sèvres déclare appliquer une baisse des volumes d'irrigation, ce qui à terme protégera également les milieux naturels, si elle est suffisamment poursuivie.

2.1.6 Les résultats obtenus pour la gestion des niveaux d'eau dans le marais

La ministre chargée de l'environnement a invité le 16 octobre 2012 le préfet coordonnateur pour le Marais poitevin à mettre en place un groupe d'experts afin de proposer des règlements d'eau sur l'ensemble de la zone humide.

Le SDAGE attribuait cette responsabilité aux commissions locales de l'eau (CLE). Celles-ci ont été réunies par le préfet le 20 décembre 2012 ; la constitution de quatre groupes de travail y a été décidée ; l'animation en a été confiée aux animateurs des SAGE et à l'Établissement public du Marais poitevin.

À la fin de l'année 2013, on peut constater que le groupe de travail le plus avancé, celui qui concerne la Sèvre-niortaise, a élaboré des propositions consensuelles concernant quatre biefs³⁵, qui devraient être³⁶ désormais mises en œuvre à titre expérimental dans le cadre d'une nouvelle convention de gestion, signée entre l'Institution interdépartementale du bassin de la Sèvre-niortaise et l'Union des syndicats de marais, à l'occasion du transfert de domanialité de ce fleuve à cette institution interdépartementale.

Il est difficile d'imaginer que les groupes de travail concernant les autres bassins puissent aboutir désormais à une proposition consensuelle, alors qu'ils ne disposent pas d'un historique de la gestion des niveaux d'eau, établi pour la Sèvre-niortaise grâce à la gestion domaniale passée.

Il convient cependant de saluer ce résultat partiel d'une négociation bien menée, même si le champ géographique couvert est encore limité, et si les changements ainsi initiés sont d'ampleur limitée : il s'agit essentiellement d'augmenter de 10 cm les niveaux d'eau l'hiver quand l'inondation ne menace pas (débits limités en amont), et de baisser très progressivement les niveaux d'été en abandonnant l'objectif d'une rétention maximale à cette période (ce dernier choix favorisant la végétalisation des berges).

Au-delà de l'actuelle phase expérimentale, les services de l'État envisagent de mettre en œuvre ces règlements d'eau au moyen d'un arrêté-cadre, complété par des arrêtés préfectoraux par ouvrage.

Selon la mission, cette démarche n'est pas encore au point, ne serait-ce que sur un plan purement juridique :

- le projet d'arrêté-cadre de décembre 2013 ne fait pas référence au code de l'environnement de manière suffisamment précise pour qu'il soit possible d'identifier l'origine du pouvoir réglementaire attribué aux préfets

³⁵ Les biefs des Bourdettes, de la Sotterie, de Bazoin et de Marais Pin concernent des zones classées Natura 2000.

³⁶ L'hiver 2013-2014 est tellement pluvieux qu'une telle expérimentation ne peut être considérée comme significative.

- signataires ; s'agissant d'un acte de police, il ne peut en outre renvoyer³⁷ sa mise en œuvre effective (avant les arrêtés par ouvrage) à une convention à signer entre un établissement public (EPMP) et le propriétaire de l'ouvrage.
- Le code de l'environnement³⁸ attribue bien au préfet de département la responsabilité de délivrer les autorisations, ce qui justifie qu'il puisse édicter les prescriptions prévues dans les arrêtés par ouvrage ; mais la procédure retenue est encore incomplète³⁹, s'agissant d'ouvrages existants. Ces prescriptions ne peuvent en outre concerner que des cours d'eau⁴⁰, ce qui exclut par exemple les marais en « cul-de-sac hydraulique » entièrement situés en terrain privé.
 - Pour l'ensemble de ces décisions préfectorales, le préfet doit concilier⁴¹ les différents objectifs d'une gestion équilibrée de l'eau ; les exigences de la vie biologique des milieux font partie de ces objectifs. Il doit cependant pouvoir être démontré, même sommairement, que cet objectif n'est pas atteint au détriment de la sécurité civile. Si ce résultat est plus que probable vu le caractère limité des modifications actuellement proposées⁴², il convient néanmoins de mentionner des éléments techniques d'appréciation sur ce point⁴³.
 - Les directives « Oiseaux » et « Habitats » imposent aux États membres de prévenir en zone Natura 2000 toute destruction des espèces ou milieux protégés ; il est très peu probable qu'une remontée modérée des niveaux d'eau en hiver ait une influence défavorable⁴⁴ ; mais il serait prudent de fournir sous forme d'une note d'incidences les éléments d'expertise permettant de s'en assurer.
 - L'approche restrictive retenue par le SAGE Lay (voir 2.1.4) conduira à reporter pour ce bassin les décisions qui ne feraient pas l'objet d'un consensus.

Ces précisions ou restrictions juridiques sont lourdes de conséquences. Pour le bassin de la Sèvres-niortaise, elles illustrent la difficulté à abandonner une gestion des niveaux d'eau jusqu'ici opérée par l'État, propriétaire domanial, dans le cadre du code de la navigation, et réalisée sur une base conventionnelle avec les seuls intérêts des agriculteurs exploitants (représentés par l'Union des syndicats de marais). Pour les autres bassins, la gestion est assurée par les syndicats de

³⁷ Article 4 du projet.

³⁸ L.214-1 à L.214-6 du code de l'environnement.

³⁹ L'article R.214-17 du code de l'environnement prévoit en ce cas l'audition du propriétaire de l'ouvrage en CODERST, à sa demande.

⁴⁰ Voir la nomenclature annexée à l'article R.214-1 du code de l'environnement, rubriques 3.1.1.0 et suivantes.

⁴¹ Article L.211-1 II du code de l'environnement

⁴² Une hausse du niveau d'eau de 10 cm avant une crue (à supposer même que celle-ci ne soit pas correctement anticipée) conduirait à des plus hautes eaux rehaussées de moins de 10 cm, compte tenu de l'expansion du plan d'eau lors de la crue. En fonction du contexte, un tel écart pourrait avoir un impact local sur certains biens ; mais on peine à croire que la sécurité civile puisse en être menacée.

⁴³ Le fait que les attributions de l'Établissement public du Marais poitevin excluent la prévention des inondations est sans incidence sur la responsabilité des préfets. Mais ce choix opéré par le législateur (L.213-12-1 CE) se révèle cependant maladroit.

⁴⁴ On peut au contraire présumer qu'elle sera favorable s'agissant des oiseaux. S'agissant des habitats, la relation entre les niveaux d'eau reste à préciser (voir §2.2.2 en particulier la fin de l'introduction du rapport de « propositions pour le suivi de la biodiversité dans le Marais poitevin : suivi global et suivi en lien avec l'évolution de la gestion de l'eau » Université de Rennes).

bassin, en relation étroite avec les syndicats de marais représentant de fait également les intérêts des agriculteurs.

À l'inverse, la loi sur l'eau prévoit de conjuguer les différents usages, y compris ceux de la biodiversité, de la protection des biens et des personnes et des usages économiques (dont ceux de l'agriculture) qui gardent toute leur légitimité⁴⁵. Les décisions préfectorales devant être fondées, les conséquences d'une modification d'une autorisation antérieure⁴⁶ doivent être exposées. Et si l'application de la loi n'exclut pas toute négociation en amont (les textes imposent⁴⁷ même l'audition en CODERST des propriétaires des ouvrages si ceux-ci le souhaitent), sa logique régaliennne est de ne pas conditionner le pouvoir du préfet à un consensus voire à une convention préalables.

Autant dire que la mise en œuvre de la loi sur l'eau se révèle ici difficile.

Il est cependant étonnant pour la mission de constater que la loi sur l'eau, qui date de plus de vingt ans (1992), ne soit pas encore employée comme le cadre juridique de référence dans le Marais poitevin, malgré des enjeux évidents.

On doit enfin craindre que la méthode retenue, basée uniquement sur la négociation, ne conduise au mieux qu'à des changements limités : d'une part, personne ne sait, en l'absence de tout modèle ou calcul hydraulique, si le réseau et les ouvrages existants permettraient une gestion beaucoup plus ambitieuse que celle que le temps a permis de dégager de manière expérimentale ; d'autre part, les intérêts en présence tendent à neutraliser les changements plus significatifs.

Il est de ce point de vue particulièrement regrettable que la recommandation⁴⁸ de la mission d'évaluation à mi-parcours visant à entreprendre des études de simulation de crues ait été oubliée, laissant l'administration démunie sur ce sujet qu'aucune négociation, si bien menée soit-elle, ne pourra remplacer. La même omission a été ensuite institutionnalisée par le législateur, qui a exclu la prévention des risques d'inondation des compétences de l'Établissement public du Marais poitevin⁴⁹,

En conclusion, l'action de l'EPMP et des SAGE a montré qu'il était possible d'aborder la gestion des niveaux d'eau dans le marais dans une logique concertée visant à concilier des objectifs différents, incluant la biodiversité. Cette approche négociée est cependant incomplète tant qu'elle n'explicite pas les impacts sur les milieux protégés et sur la sécurité civile, et tant qu'elle n'est pas correctement conçue au plan juridique.

⁴⁵ Article L.211-1 II 3° du code de l'environnement.

⁴⁶ Les ouvrages existants sont réputés autorisés.

⁴⁷ Article R.214-17 du code de l'environnement.

⁴⁸ Voir page 24 du rapport d'évaluation à mi-parcours.

⁴⁹ Article L.213-12-1 CE, créé par la loi du 12 juillet 2010.

2.1.7 Les résultats obtenus pour la gestion de l'irrigation agricole

La loi⁵⁰ a confié à l'Établissement public du Marais poitevin (EPMP) la responsabilité d'organisme unique de gestion collective (OUGC) ; à ce titre il doit établir par bassin une demande d'autorisation de prélèvement assortie d'une étude d'impact, qui sera soumise à l'autorité préfectorale après enquête publique.

L'attribution de cette responsabilité à un établissement public d'État est unique en France⁵¹. Pourtant les volumes devant être autorisés avaient déjà été encadrés, en amont, par les actes de planification validés par l'État (SDAGE⁵² et SAGE), et devront être, en aval, validés par des arrêtés préfectoraux⁵³.

Une partie des attributions de l'organisme unique a toutefois été rétrocédée par convention aux chambres d'agriculture, celle qui consiste à partager le volume global autorisé entre les différents irrigants en fonction de règles de répartition définies en commun entre les chambres d'agriculture et l'EPMP⁵⁴. Cette question ne relève pas, en principe, du code de l'environnement, puisqu'il s'agit d'appliquer des règles d'équité entre demandeurs, et/ou de faciliter l'accès à l'eau pour certaines productions à haute valeur ajoutée (maraîchage, etc.) ou pour certaines catégories d'exploitants (jeunes agriculteurs, etc.).

Le partage des responsabilités concernant la répartition du volume global d'irrigation est ainsi particulièrement complexe :

- initialement⁵⁵, cette responsabilité devait incomber à une commission spécialisée de l'EPMP, constituée entre des membres de son conseil d'administration et les organisations et syndicats agricoles ;
- il est maintenant prévu, par cette convention en date du 30 octobre 2012 entre l'EPMP et les chambres d'agriculture, que « *l'EPMP et les chambres d'agriculture définissent ensemble les principes généraux permettant d'établir un plan annuel de répartition (règles de répartition et règles en cas de limitation des usages)*⁵⁶ ». En ce qui concerne l'EPMP, cette rédaction transfère la responsabilité d'élaborer les critères d'attribution de membres du conseil d'administration vers la direction ; elle étend incorrectement cette responsabilité aux limitations d'usage, alors que cette dernière responsabilité relève du seul préfet (« arrêté sécheresse »).

Cette dernière responsabilité a conduit l'Établissement à rechercher une harmonisation des pratiques départementales en cas de restrictions de l'usage de l'eau.

⁵⁰ Loi 2010-788 du 12 juillet 2010 article 158-1. Cette disposition est codifiée à l'article L.213-12-1 I 3° CE.

⁵¹ En général, cette responsabilité échoit aux chambres d'agriculture ou aux collectivités locales. Selon le code de l'environnement, « les autorisations de prélèvement d'eau pour l'irrigation sont délivrées à un organisme unique pour le compte des préleveurs irrigants » (article L.211-3 II 6°).

⁵² Voir SDAGE Loire Bretagne, disposition 7C-4 page 62.

⁵³ Article L.214-1 CE.

⁵⁴ Convention signée le 30 octobre 2012 entre l'EPMP et les chambres d'agriculture, partie 2.2.

⁵⁵ Article L.213-12-1 I 3° du code de l'environnement

⁵⁶ Article 2.2 de la convention.

L'avancement dans la préparation des dossiers d'étude d'impact préalables aux autorisations à accorder à l'organisme unique est plus lent, l'établissement s'étant jusqu'alors limité à l'approche hydraulique (étude d'incidences) et à l'étude d'incidences sur les milieux naturels, telle qu'elle était prévue jusqu'en 2011. Une étude d'impact, plus complète, est en effet désormais nécessaire en application du décret du 29 décembre 2011.

Le fait de confier la préparation de la demande d'autorisation de prélèvement à un établissement public d'État aurait cependant l'intérêt (théorique) de réduire les conflits prévisibles, puisque les arbitrages nécessaires peuvent être rendus en amont. Force est cependant de constater que ces arbitrages sont lents et de faible portée : IEPMP n'a ainsi demandé que le 10 avril 2013 aux services de l'État sur quels volumes la demande d'autorisation devait être établie. La réponse du 13 décembre 2013⁵⁷ précise que « *les volumes cibles à prendre en compte sont [ceux] correspondant aux documents de planification* », c'est-à-dire à ceux du SDAGE arrêté 4 ans auparavant...

En conclusion, le fait d'avoir confié en 2010 à un établissement public d'État la fonction d'organisme unique de gestion collective (OUGC) d'irrigation n'a pas jusqu'ici prouvé son utilité.

Une meilleure transparence dans la répartition des volumes entre irrigants pourrait en outre être obtenue, à moindres frais, en suivant la recommandation formulée dans le rapport du député Philippe MARTIN⁵⁸, en confiant aux CDOA (commissions départementales d'orientation de l'agriculture) le soin de se prononcer sur cette répartition.

⁵⁷ La durée d'autorisation prévue (jusqu'en 2017 alors que l'autorisation ne saurait être donnée avant 2015 compte tenu du retard déjà constaté est en outre très insuffisante au regard de la complexité et du coût de préparation des dossiers, alors que l'autorisation pourra être revue si nécessaire par une procédure beaucoup plus simple, celle d'un arrêté complémentaire (article R.214-17 CE).

⁵⁸ Voir page 31 § 2.2.3 <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/134000337/0000.pdf>

2.2 La connaissance (axe 2 du plan)

2.2.1 Le plan

Le plan plaidait pour un suivi scientifique complet du marais et de son évolution, se déclinant en deux parties : l'une consacrée aux aspects hydrauliques, l'autre intégrant les zones humides proprement dites et les « milieux » en général sans autres précisions.

2.2.2 L'évaluation à mi-parcours

2.2.2.1 L'hydraulique

Selon le rapport d'évaluation de 2008, cette mission « *n'était pas achevée* » pour la question essentielle des relations entre l'hydraulique (les niveaux d'eau dans le marais) et les habitats naturels. L'évaluation relève néanmoins que le fonctionnement de l'estuaire de la Sèvre-niortaise et de la baie de l'Aiguillon, de même que le comportement des nappes de bordure vendéennes avaient été précisés. Elle soulève la question fondamentale des liaisons causales entre « *la diversité et la richesse des milieux et des habitats et les paramètres liés à l'évolution de l'état hydrique, la pédologie, et les modes d'occupation de l'espace par les différents systèmes de production agricole* ».

Sur ces différents points, plusieurs catégories de travaux ont été lancés sous l'égide de la DREAL Poitou-Charentes, de l'agence de l'eau Loire-Bretagne et de l'EPMP.

Il s'agit, en matière d'hydraulique de disposer d'un modèle global de la ressource en eau des aquifères en bordure du marais qui permette de :

- Reproduire le fonctionnement des nappes au cours du temps : niveaux des nappes, circulation des eaux et les relations nappes/rivières,
- Faire des bilans par bassin versant : stockage/déstockage des nappes, échanges avec les rivières, prélèvements,
- Contribuer à différentes problématiques sur la gestion des prélèvements : la disponibilité de la ressource en eau souterraine pour l'irrigation, l'impact hivernal du remplissage de retenues en projet, l'impact du réchauffement climatique et de la remontée prévisible du niveau marin.

La conception de ce modèle a été confiée au BRGM⁵⁹. Les premiers résultats ont permis de proposer des pistes de réflexion pour la détermination de volumes «prélevables» en adéquation avec des niveaux d'objectifs définis⁶⁰ par le SDAGE Loire-Bretagne 2010-2015 et d'étudier l'impact plutôt positif de la mise en place de retenues de substitution sur certains secteurs.

⁵⁹ Service géologique régional Poitou-Charentes (Francis Bichot et Olivier Douez).

⁶⁰ Disposition 7C-4.

Antérieurement, un comité d'experts avait été mis en place en 2007 à la demande du ministre de l'écologie pour faire des propositions sur les niveaux d'eau et les volumes prélevables dans le périmètre des trois SAGE. Il s'agissait de mettre de la cohérence entre les différentes CLE et de définir les critères d'appréciation du contenu des SAGE au regard des fonctionnalités hydrobiologiques du marais. Plusieurs questions majeures étaient posées :

- revenir à une fréquence et une durée des assecs compatibles avec les besoins des écosystèmes des zones humides ;
- déterminer les valeurs (niveaux dans les différents secteurs du marais, piézométries des nappes de bordure du marais, débits des affluents du marais) d'objectif d'étiage nécessaires pour assurer l'équilibre hydrodynamique entre les nappes et le marais, notamment pour éviter que le marais ne se vide en été dans les nappes du sud Vendée ;
- déduire les diminutions nécessaires des prélèvements au printemps et en été pour l'irrigation dans les différents secteurs des trois SAGE. Le rapport publié en octobre 2007 fait état de l'absence d'un consensus général sur les objectifs à atteindre en matière de réduction de prélèvements comme le souligne une contre-étude commandée par le Conseil général de la Vendée qui met en avant leur caractère irréaliste.

En matière de prévention des inondations, le rapport d'évaluation à mi-parcours recommandait la réalisation d'une simulation de crues du marais dans les conditions les plus défavorables, intégrant une gestion hivernale avec les niveaux d'eau les plus hauts, pour déterminer des règles de gestion opérationnelles permettant de rester en dessous d'une cote maximale d'occurrence à fixer, évitant des dommages aux biens et aux personnes qui ne se sont pas installés délibérément en zone réputée inondable. Cette recommandation n'a pas été mise en application, même si des modélisations conjuguant submersions marines et événements pluvieux exceptionnels (crue centennale) sont prévues et devraient rejoindre cette recommandation.

2.2.2.2 Les prairies et la biodiversité

En ce qui concerne l'évolution de la superficie des zones humides, le rapport d'évaluation à mi-parcours soulignait la nécessité de clarifier les notions en distinguant les « *surfaces en herbe* » des « *prairies permanentes* » et des « *prairies temporaires* »⁶¹. Elle relevait la différence entre une « *prairie naturelle* » et une « *prairie artificielle* », la première devant être conservée dans l'état prairial depuis 25 ans au moins pour être qualifiée ainsi.

Pour les auteurs du rapport de l'évaluation à mi-parcours, cet éclaircissement n'était en rien superfétatoire, car on ne pouvait se contenter de connaître la superficie des prairies permanentes pour en déduire quasi-automatiquement la destinée des prairies naturelles. Il importait par conséquent de suivre leur localisation, sachant que seules celles qui ne changent pas d'emplacement étaient susceptibles d'être ou de devenir des prairies naturelles.

⁶¹ Une prairie permanente est une prairie non retournée depuis au moins 5 ans. Une prairie temporaire, comme son nom l'indique rentre dans un assolement et est considérée comme une terre cultivée relevant des aides PAC. Une prairie déclarée permanente après 1992 ne peut aujourd'hui recevoir une aide, même si elle a été, entre temps, retournée.

Cette recommandation n'a pas été suivie d'effet.

La dernière étude à laquelle se référait l'évaluation à mi-parcours remonte à 2008. Réalisée par le syndicat mixte du parc, elle constatait que sur les 33 750 ha de prairies dites permanentes en 1997 (c'est-à-dire déjà en herbe en 1992), 28 312 ha étaient encore en herbe en 2008 (voir 2.3.2 pour l'actualisation des données sur les prairies).

En 2012, la surface occupée par les prairies permanentes avoisine 28 500 ha dont 25 000 ha sont en site Natura 2000.

Au plan de la connaissance de l'évolution de la biodiversité (voir aussi 2.5 sur Natura 2000), on note des investissements plus ou moins importants de la part du syndicat du parc et de l'EPMP. L'antériorité est au syndicat mixte du parc interrégional qui s'est doté depuis 2004 d'un Observatoire du Patrimoine Naturel (OPN) dont les travaux récents montrent une relative stabilité des cortèges floristiques de 150 prairies sur lesquelles des relevés ont été établis.

L'Observatoire en relation étroite avec l'EPMP s'appuie sur l'Université de Rennes pour étudier les relations entre les niveaux d'eau et la biodiversité. Ce suivi sera rendu possible de façon régulière en 2015. Par ailleurs, l'EPMP a mis en place un SIG qui permet la réalisation de cartes croisant des informations sur l'occupation des sols et les différents zonages réglementaires ou non⁶².

2.2.3 Conclusion

En premier lieu, les moyens d'observation souhaités par le plan et le rapport d'évaluation à mi-parcours n'ont pas été déployés comme ils auraient dû l'être puisque les données ne sont pas organisées au sein d'un appareil statistique dédié au Marais poitevin, territoire dont les contours varient selon les publications. Il aura fallu attendre en effet 1999 pour étudier l'occupation du sol et parvenir à délimiter deux périmètres.⁶³

Le premier, dit « *périmètre simple* », ne comporte que la zone humide inondable du Marais poitevin.

Le second, dit « *élargi* » comporte en plus les îlots calcaires que sont les anciennes îles situées au cœur du golfe des Pictons avant son comblement.

A tout le moins il serait nécessaire de parvenir à fiabiliser une bonne fois pour toutes la statistique relative aux surfaces prairiales⁶⁴ en clarifiant la nomenclature utilisée, et ce d'autant plus que c'est l'indicateur phare du Marais poitevin.

Par ailleurs, la rationalisation du partage de connaissances en matière de biodiversité entre l'EPMP et le syndicat mixte ne doit pas être minorée par ceux que préoccupent les chevauchements administratifs.

⁶² Deux ETP sont dévolus à cette tâche ;

⁶³ Étude conduite en 1999 par l' IAAT (Institution Atlantique d'Aménagement des Territoires) et le Forum des Marais Atlantique.

⁶⁴ Les chiffres de la DRAAF calculés à partir des données ASP sont légèrement différents des chiffres communiqués à la mission par les DDTM (voir annexe).

Enfin, la prévision des crues est en cours de développement sur le Lay aval et sur le fleuve Vendée et il existe un protocole d'information des préfets voulu par la préfète coordinatrice en cas de crues sur la Sèvre-niortaise. Au total, ce domaine mérite des améliorations et une accélération de la mise en œuvre des outils de prévision.

2.3 L'agriculture (axe 3 du plan)

Le volet agriculture du plan de 2003 se fixait l'objectif global de **promouvoir une activité agricole compatible avec l'avenir des zones humides et des zones de protection**. Le contrat territorial d'exploitation (CTE) devait être le principal outil, en complémentarité avec les mesures agro-environnementales (MAE), maintenues.

En 2013, on constate que le plan a certes fait progresser la conscience agro-environnementale des acteurs, mais les mesures et les résultats n'ont pas toujours été à la hauteur des ambitions de l'époque.

Néanmoins si l'on se réfère à l'objectif global rappelé ci-dessus, le constat n'est pas négatif. L'absence d'indicateurs incontestables et consensuels qui définiraient la compatibilité de la protection de la biodiversité avec l'activité agricole et en permettraient le suivi induit cependant une dose de subjectivité dans ce constat.

Le bilan pour les quatre sujets principaux est détaillé dans les points suivants.

2.3.1 L'irrigation

Ce volet du plan est traité au § 2-1.

2.3.2 Les surfaces en herbe

L'accroissement de la surface en prairies constituait un axe majeur du volet agriculture du plan, avec un objectif de retour à la prairie de 5000 ha dans une première tranche, suivie d'une deuxième tranche de 5000 ha.

L'atteinte de l'objectif n'était jugé possible que si ces prairies étaient assorties de droits à produire et de droits à prime suffisants (affectation de quotas de prime à la vache allaitante à hauteur de 1,4 UGB/ha de prairie restaurée) et que la parité économique entre prairie extensive et grandes cultures était réalisée.

Pour conforter les prairies existantes, il était proposé d'instaurer un complément de 61 euros/ha de « prairies dans le Marais poitevin » et 122 euros/ha dans le marais mouillé.

L'accroissement des surfaces en prairies nouvelles supposait la conversion des terres arables en herbages extensifs, avec une intervention foncière de tous les opérateurs ainsi qu'une animation pendant 5 ans.

Dix ans après, l'accroissement des surfaces en prairies, présenté comme un des objectifs prioritaires, ne s'est pas concrétisé au niveau envisagé. Cet objectif était fixé sous double condition de parité économique entre grandes cultures et prairies, et de transfert de droits à produire, lesquels ne se sont pas réalisés. La libération de droits à produire, vue comme une condition de réussite dans le plan, ne s'est pas faite, les droits disponibles étant déjà insuffisants pour les éleveurs en place.

Les mesures agro-environnementales (MAE) ont toujours constitué l'outil principal pour atteindre les objectifs recherchés. L'analyse sur ce point faite à l'époque par le rapport d'évaluation à mi-parcours peut être reprise aujourd'hui.

« Le changement continu des procédures, le caractère non pérenne des mesures, la complexité et la faiblesse relative des montants, bien loin d'instaurer la parité économique entre prairie extensive et grandes cultures requise par le plan initial, constituent les défauts de cette procédure, qui ne peut, dans le meilleur des cas, que stabiliser les surfaces ou atténuer ou ralentir un mouvement de fond dont les déterminants sont autrement puissants (la socio-économie générale agricole et les niveaux des marchés mondiaux agricoles). Les MAE ne peuvent en aucun cas inverser durablement la tendance ».

Le rapport sur les indemnités compensatrices dans le Marais poitevin (CGAER/CGEDD Signoles et al novembre 2005) indiquait pour sa part :

« Vouloir arrêter le retournement des prairies et a fortiori reconverter à la prairie des terres actuellement en grande culture reviendrait à demander à des agriculteurs d'être volontaires pour travailler plus, avec plus de risques, dans des conditions moins confortables, tout en gagnant moins ».

Cette mission rappelait par ailleurs que *« les aides financières de nature à combler les écarts de marge [entre prairies extensive et grandes cultures] ne suffiront pas à elles seules à atteindre l'objectif de surface fixé par le gouvernement, compte tenu des autres éléments de choix, dont les contraintes de production et la nécessité de disposer de droits à produire. »*

Le niveau des financements n'est pas en cause, car l'engagement et la consommation des crédits agro-environnementaux a été et est globalement en ligne avec les prévisions. La nature des engagements environnementaux peut en revanche être questionnée.

Comme le souligne une autre évaluation des MAE dans le Marais poitevin⁶⁵, les générations successives de mesures ont payé de moins en moins bien la contrainte environnementale. *« La rémunération est calibrée de façon à faire préférer les contrats les plus bas et donc faire contractualiser plus de surfaces avec une enveloppe budgétaire semblable ».*

Malgré ce constat somme toute sévère sur le principal outil de politique publique agricole au service de l'environnement et cette non atteinte des objectifs initiaux, les chiffres disponibles (déclarations PAC des agriculteurs ne prenant pas en compte les surfaces appartenant à des particuliers) montrent que 26 829 ha étaient en 2004 en prairie permanente et que ces surfaces s'élevaient à 28 560 ha en 2012. Les prairies temporaires ont connu une progression semblable (3 305 ha en 2004 et 4 224 ha en 2012).

⁶⁵ Xavier Auzuret « Evaluation des MAE dans le Marais poitevin et définition d'indicateurs de suivi environnemental » PIMP/ ENGREF 2009.

Occupation agricole du sol dans le Marais poitevin de 2004 à 2012

(source : DRAAF - ASP)

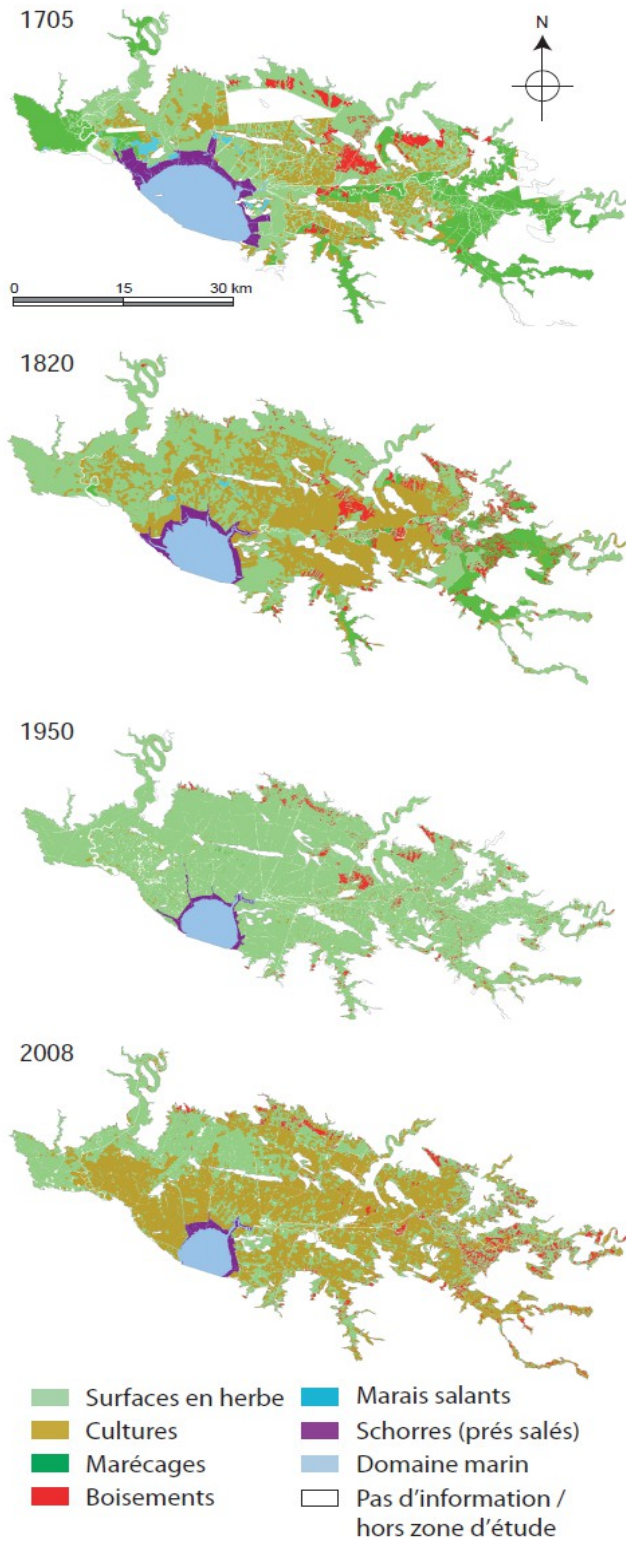
Surface en ha	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
SCOP hors Maïs	25 702	26 443	27 065	26 088	25 816	24 801	28 871	31 138	28 424
Maïs	18 679	17 266	16 577	17 399	18 671	19 119	16 331	13 932	16 426
Prairie permanente	26 829	27 247	27 358	27 428	27 186	27 679	27 686	27 805	28 560
Prairie temporaire	3 305	3 108	3 354	3 278	4 553	4 535	3 728	4 335	4 224
Total	80 396	81 283	81 567	81 615	81 439	81 569	81 528	81 500	81 746

Si l'on prend l'indicateur « prairie permanente », les surfaces sont quasi stables, même en légère progression. Ces résultats peuvent être considérés comme satisfaisants⁶⁶ dans un contexte national de déprise de l'élevage et de progression des cultures céréalières.

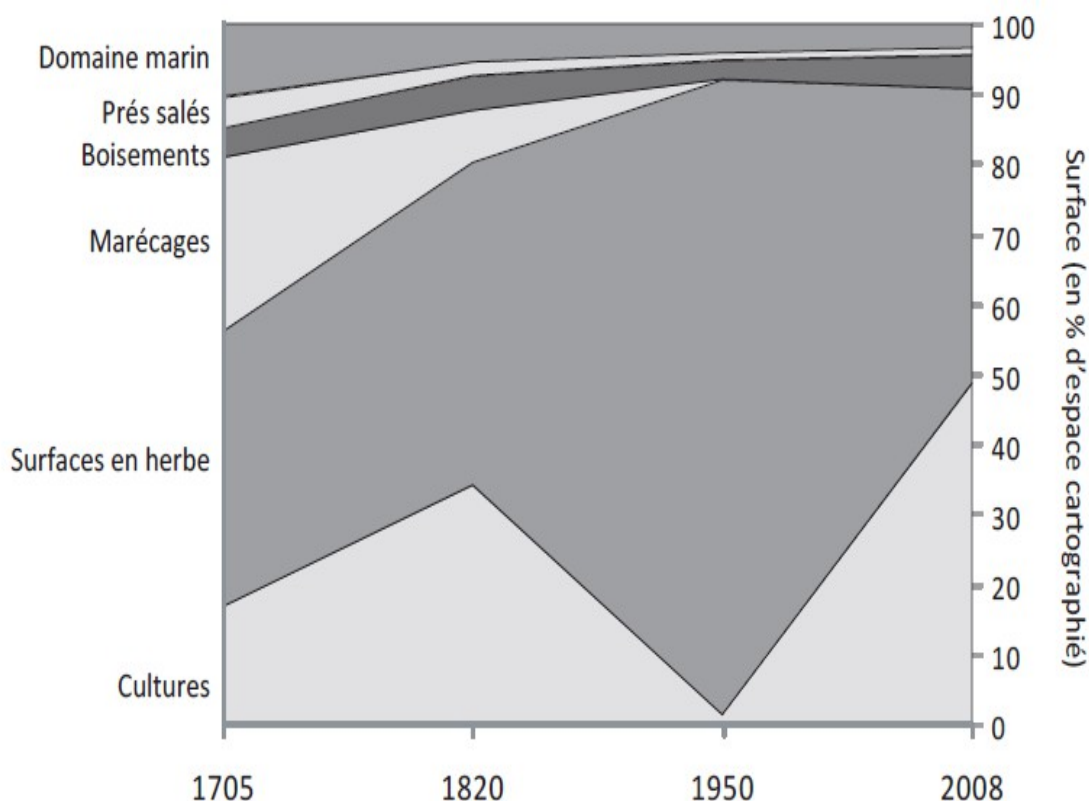
L'accroissement des surfaces en prairies était préconisé **en tant que traduction du bon état environnemental** recherché en réponse au contentieux communautaire de 1999. Elle était vue, tant par les auteurs du plan de 2003 que par les évaluateurs à mi-parcours de 2009, comme la correction principale pour réduire les effets négatifs d'une agriculture intensive et se rapprocher d'un état initial du marais supposé meilleur du point de vue de l'environnement. Mais de quel état initial du Marais parle-t-on ? Des études récentes⁶⁷ montrent clairement que le niveau actuel des prairies dans le Marais poitevin est aujourd'hui le même que celui du XVIII^e ou XIX^e siècle (donc bien avant l'intensification agricole) et que le niveau de prairies élevé du milieu du XX^e siècle, identifié par certains comme l'objectif à reconquérir, était le résultat d'une forme d'intensification de l'élevage bovin ayant eu lieu entre 1850 et 1950.

⁶⁶ Aux chiffres les plus actuels de 2012, on peut ajouter 1 100 ha de prés salés, les prairies temporaires, et les surfaces détenues hors déclaration PAC, ce qui serait susceptible de donner pour l'ensemble du territoire du Marais poitevin, un chiffre certainement supérieur au niveau cible le plus optimiste de 35 500 ha de l'indicateur de performance du PITE.

⁶⁷ Godet Thomas Applied Geography 42(2013)133-139
<http://dx.doi.org/10.1016/j.apgeog.2013.05.011>



Évolution des prairies dans le Marais poitevin en 3 siècles (1705-2005) in article Godet thomas



Or, la question de l'équivalence entre surface de prairie et l'état constaté des habitats et des espèces d'intérêt communautaire (annexe II de la directive Habitats) dans les zones Natura 2000 du marais, notamment de l'avifaune, ne semble pas toujours évidente.

Les éléments dont on dispose aujourd'hui sont insuffisants pour en juger définitivement puisque le DOCOB Natura 2000 du Marais poitevin est en cours d'évaluation.

De fait, la connaissance des interrelations entre niveaux d'eau et état de la biodiversité mesurée à l'échelle des communautés et des groupes taxonomiques identifiés pour leur sensibilité à la gestion hydraulique n'en est encore pas au stade des résultats, même si certains travaux synthétisés par le forum des Marais atlantiques apparaissent prometteurs.⁶⁸

De son côté, l'étude menée par l'université de Rennes à l'instigation de la DREAL, puis de l'EPMP, qui doit croiser niveaux d'eau et biodiversité est destinée à répondre, au moins partiellement, à cette interrogation (voir 2.2 sur la connaissance), mais les travaux ne font que commencer.

Au total, la non prise en compte de la localisation des prairies permanentes (ce qui était pourtant souhaité par l'évaluation à mi-parcours du plan gouvernemental), de leur composition floristique comme élément contributeur de la qualité écologique, conduit à penser que l'unique indicateur quantitatif, pour déterminant qu'il soit, est

⁶⁸ « Evaluation de la biodiversité en lien avec la gestion des marais », actes du séminaire de Rochefort/mer, 22 novembre 2012, Forum des marais atlantiques.

par trop réducteur. Cette remarque est corroborée par une étude⁶⁹ qui met en évidence que la reconversion des terres arables (retour à la prairie) permet le retour de 34 % de la flore patrimoniale potentiellement présente surtout en marais desséché et intermédiaire.

Les interlocuteurs de la mission reconnaissent que le stock de 32 000 ha prairies permanentes et temporaires correspond à un bon équilibre entre des pratiques intensives et extensives et que la reconquête de deux fois 5 000 ha recommandée par le plan de 2003 ne s'inscrit pas comme un objectif crédible.

On pourrait cependant identifier les parcelles susceptibles de faire l'objet de mesures RTA (reconversion des terres arables en prairies) pour continuer d'accroître, même marginalement, le nombre de terrains favorables à des espèces de la directive Habitats par acquisition foncière (cf les communaux) ou par classement. Un bilan de la mise en œuvre de cette mesure montre en effet que son intérêt patrimonial n'est pas négligeable à condition qu'elle s'inscrive dans la durée⁷⁰.

Au-delà du maintien en bon état des prairies existantes, la question du bon niveau quantitatif idéal de prairies permanentes dans le Marais poitevin reste donc entière à ce stade ; c'est la raison pour laquelle la mission plaide pour un repérage précis et argumenté des terrains qui pourraient faire l'objet d'un retour à la prairie permanente.

2.3.3 Le drainage

La question du drainage a toujours été un point sensible : le plan de 2003 prévoyait une absence de drainage nouveau dans les marais mouillés et la soumission à autorisation de toute opération de drainage dans les autres zones dès le seuil de 1ha.

Au cours de la période, les principes de la politique de drainage dans le Marais poitevin ont fini par émerger :

- Interdiction en marais mouillé ;
- Interdiction en marais intermédiaire, sauf dérogation et avec compensation ;
- Possibilité en marais desséché, avec mesures compensatoires limitées en surface.

Un inventaire réalisé en 2005 faisait ressortir une surface drainée de 33 456ha et un enjeu de régularisation estimé faible (moins de 5% des surfaces drainées).

Au cours de la période du plan, les dispositions ont été globalement appliquées : les organisations agricoles ont admis qu'en zone sensible du marais (la zone Natura 2000 en particulier), tout drainage supplémentaire était désormais exclu et que dans les autres zones, les contraintes seraient très grandes. Il en résulte qu'il n'y a plus de revendications exprimées du moins officiellement pour accroître les surfaces drainées (les surfaces potentiellement drainables et intéressantes sont désormais très réduites).

⁶⁹ Deat Eliane, « Bilan de mise en œuvre de la mesure agro-environnementale « Reconversion de terres arables » sur le Marais poitevin », PIMP, EPMP, octobre 2013, 51 pages sans les annexes.

⁷⁰ Deat Eliane (ib)

Le drainage rampant ou illégal, ou la transformation du système en drains enterrés constituent néanmoins toujours autant de « chiffons rouges » pour les associations de protection environnementale.

Un contentieux reste cependant ouvert en Charente-Maritime concernant la notion de zone humide, généralement entendue dans le Marais poitevin comme faisant référence au zonage défini en 1999 (voir 3.1.1). D'un point de vue strictement juridique, l'arrêté interministériel de 2008⁷¹ (modifié en 2009), donne une définition réglementaire des zones humides, désormais caractérisées par des traces d'hydromorphie dans les sols. Si l'état des sols ne correspond pas à celui d'une zone humide, les demandes d'autorisation de drainage ne doivent être instruites qu'au regard du principe communautaire de non-destruction des milieux protégés : il convient ainsi de prouver l'absence d'incidences notables sur les zones Natura 2000, directement (par retournement de prairies par exemple), comme indirectement (par modification de leur alimentation en eau par exemple).

2.3.4 La diversification agricole et les autres propositions

Le plan de 2003 jugeait essentiel l'enjeu de diversification des productions agricoles, bien qu'aucune mesure précise ne soit évoquée.

Ce sujet paraît toujours être resté au niveau des idées et de la théorie.

Une différenciation et/ou une valorisation par des signes de qualité pour les produits du marais est certainement une bonne idée. Celle-ci a du mal à passer au stade de proposition concrète et réaliste.

Quelques actions ponctuelles ont été menées avec les crédits du PITE (chèvre poitevine, verger conservatoire, venue d'une ânesse au salon de l'agriculture, vente directe de viande de l'espèce maraîchine, soutien à la filière angélique) sans qu'on puisse considérer que ces actions de diversification constituent un axe de développement crédible.

Au chapitre des autres mesures, la suppression de l'impôt sur le foncier non bâti dans la zone du marais mouillé était suggérée en 2003. Cette mesure ne s'est pas concrétisée. Les rapporteurs de l'évaluation à mi-parcours estimaient que le bénéfice de la suppression de cet impôt de faible montant relevait plutôt d'une simplification administrative.

2.3.5 Conclusion

La mission dresse un bilan contrasté mais « globalement positif » de l'application du volet agriculture du plan.

Malgré toutes leurs imperfections, les mesures agro-environnementales ont permis de stabiliser en surface les prairies permanentes. Si on admet que l'objectif d'accroissement était largement inatteignable, les mesures ont eu une certaine

⁷¹ Arrêté du 24 juin 2008 précisant les critères de définition et de délimitation des zones humides en application des articles L. 214-7-1 et R. 211-108 du code de l'environnement

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?dateTexte=20140319&cidTexte=JORFTEXT000019151510&fastPos=8&fastReqId=1380687484&oldAction=rechExpTexteCode>

efficacité. En revanche, l'efficience peut être mise en doute. Ceci a coûté cher (dépenses directes de soutien engagées 2003-2013 par l'État et l'UE : 47M€, soit plus de 1500 € par hectare sur la période), pour un résultat non acquis définitivement donc potentiellement fragile.

La question du drainage a été semble-t-il globalement bien résolue, par la voie réglementaire, donc sans coûts associés.

La question de la différenciation des produits agricoles ou agro-alimentaires pour fixer plus de valeur ajoutée sur le territoire n'est pas résolue. Elle est difficile.

Reste donc à déterminer comment dans l'avenir donner le meilleur cadre à l'activité agricole pour qu'elle puisse être un moteur de développement et générer de la valeur ajoutée, dans le respect de son milieu naturel.

2.4 Le tourisme (axe 4 du plan)

2.4.1 Le plan

Le volet tourisme du plan de 2003 prévoyait de concevoir une stratégie touristique globale (charte de tourisme durable), avec une valorisation harmonieuse du territoire entre les différents types de marais, et une démarche de Développement Durable associant les territoires et l'ensemble des acteurs économiques, en s'appuyant sur la démarche « grand site ».

Parallèlement, il était préconisé de mettre en place un pôle de découverte ornithologique.

Des financements à hauteur de 14,71M€ étaient prévus.

2.4.2 Les résultats obtenus

Les chiffres clés du Marais poitevin touristique (Source : projet de charte du PNR)

Le syndicat mixte a reçu 1,4 million de visiteurs de juin à octobre 2013 (dont 800 000 hors marais maritime, en augmentation de 24% par rapport aux estimations de 2002).

Le marais mouillé accueille 400 000 visites, dont les ¾ d'excursionnistes

4,1 millions de nuitées, dont 59% dans le marais maritime

2,5 millions de nuitées marchandes

29 loueurs de vélo

23 loueurs de barques

29 loueurs de canoë

300 km de voies d'eau balisées

23 centres de tourisme équestre

500 km de circuits pédestres balisés

850 km de circuits vélos balisés

Pendant tout un temps, le Marais poitevin, surtout connu pour la Venise Verte n'avait pas réellement de stratégie commune de promotion touristique : chaque département valorisait le Marais poitevin dans le cadre de sa propre politique.

Un certain nombre d'actions collectives et concertées ont eu lieu depuis 2003 qui contribuent à ce que l'économie touristique devienne un point fort du territoire pris dans son ensemble.

2.4.2.1 La labellisation Grand site de France

Comme les évaluateurs de 2009 l'avaient recommandé, la labellisation « Grand site de France » a été obtenue en mai 2010. Depuis cette date, les 18 550 ha de marais mouillés, déjà classés au titre de la loi de 1930, ont fait du Marais poitevin le 7ème Grand site de France⁷². La reconnaissance vaut pour la partie orientale, la Venise Verte, mais elle doit rejaillir sur l'ensemble du marais.

Le label⁷³, attribué par l'État à la structure de gestion (le PIMP) pour 6 ans est la reconnaissance d'une gestion conforme aux principes du développement durable, conciliant préservation du paysage et de "l'esprit des lieux", qualité de l'accueil du public, participation des habitants et des partenaires à la vie du Grand Site.

C'est autant un facteur de notoriété pour le marais que la perspective d'une dynamique de valorisation responsable du patrimoine comme socle du potentiel de développement économique du territoire.

Cette labellisation est la suite logique de l'opération réussie Grand Site regroupant 24 communes couvrant 18 550 ha, coordonnée par le PIMP et qui a bénéficié d'un montant global de 7,6M€, financés à 50% par l'État, le reste par les collectivités⁷⁴ pour des réalisations concrètes telles que creusement de canaux, curage, replantation de frênes têtard, amélioration paysagère des villages des marais mouillés, restauration de ports fluviaux, de passerelles, reconquête de quelque 1000 ha de prairies sur la friche au cœur des marais mouillés de la Venise Verte.

2.4.2.2 La reconnaissance en tant que Destination Européenne d'Excellence (EDEN)

Créé par la Commission européenne pour soutenir l'industrie du tourisme, le Concours EDEN a pour objectif d'encourager les modèles de développement d'un tourisme durable à travers l'Union européenne, dans le cadre duquel des concours nationaux sont organisés chaque année et débouchent sur la sélection de «Destinations Européennes d'Excellence» dans chaque pays participant.

La France bénéficie, aujourd'hui, d'un réseau national EDEN de 22 destinations touristiques d'excellence, toutes choisies et récompensées dans le cadre du Concours européen EDEN autour de thématiques bien précises⁷⁵. Le lauréat de 2010 a été le Grand site du Marais poitevin.

⁷² Les sites labellisés sont : Aven d'Ornac (Ardèche), Pont du Gard (Gard), Sainte-Victoire (Bouches du Rhône), Pointe du Raz en Cap Sizun (Finistère), Bibracte Mont-Beuvray (Morvan), Puy de Dôme (Puy de Dôme), Marais poitevin, Saint Guilhem le désert – Georges de l'Hérault (Hérault), Les Deux caps Gris-Nez, Blanc-Nez (Pas de Calais), Baie de Somme (Somme), Massif du Canigó (Pyrénées Orientales), Puy Mary, Volcan du Cantal (Cantal), Solutré Pouilly Vergisson (Saône et Loire).

⁷³ Le Label « Grand Site de France » appartient à l'État, qui l'a déposé à l'Institut national de la propriété industrielle en 2003. Il est géré par le Ministère en charge de l'Écologie. Il est inscrit au code de l'environnement Art. L 341-15-1 depuis la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement. Il est subordonné à la mise en œuvre d'un projet de préservation, de gestion et de mise en valeur du site, répondant aux principes du développement durable.

⁷⁴ convention 2004-2008, renouvelée par avenant 2009-2010

2.4.2.3 La promotion concertée à travers le collectif « Émotion Marais poitevin »

Cet élargissement de la démarche de promotion concertée du marais est porté par les trois CDT, le CRT Poitou Charentes, les OT et le PIMP. Cela concrétise l'approche commune des collectivités pour unir leurs forces. Au sein de cette démarche, le PIMP se propose de co-construire la politique touristique du territoire.

2.4.2.4 La mise en place d'une marque de qualité Marais poitevin pour la batellerie

D'autres actions ont concerné le développement opérationnel de produits touristiques.

2.4.2.5 Le développement d'une offre de tourisme nature à l'Ouest du marais

Cette offre s'appuie sur le tourisme pêche, le tourisme ornithologique, les balades découverte

2.4.2.6 La création de 850 km d'itinéraires cyclables entre Niort et l'océan

Par ailleurs, l'étude Protourisme de décembre 2013 « connaissance des clientèles touristiques du PIMP », commandée par le PIMP peut être considérée comme le précurseur ou ingrédient de la **stratégie touristique globale** que le plan de 2003 appelait de ses vœux.

Les conclusions de cette étude (1349 répondants) sont :

- le Marais poitevin bénéficie d'une excellente notoriété ;
- le côté nature et paysage est bien perçu ;
- le patrimoine et les animations sont à développer ;
- l'effort en termes d'offre doit porter sur la restauration et l'hébergement ;
- la cible famille avec enfants constitue un marché à développer ;
- le rôle d'ambassadeur des populations doit être encouragé (prescripteur de visites).

Prescription de 2003, réaffirmée en 2009, **le Pôle de découverte ornithologique** n'existe toujours pas.

Certaines réalisations en matière ornithologique sont à porter cependant au crédit des opérateurs :

2006 : aménagement de l'observatoire de St Michel en l'Herm ;
2008 : aménagement de l'observatoire de Lairoux (programme LIFE) ;
2009 : guide ornithologique « le Marais poitevin à vol d'oiseaux » ;
2013 : réflexion sur l'ouverture du site de la Prée Mizottière.

⁷⁵ 2007 : tourisme rural ; 2008 : patrimoine immatériel ; 2009 : espaces protégés ; 2010 tourisme aquatique ; 2011 sites reconvertis ; 2013 tourisme et accessibilité.

La baie de l'Aiguillon est toujours identifiée comme un lieu de développement favorable à ce pôle que le marais, désormais muni de tous ses labels, mérite certainement.

2.4.3 Conclusion

Le tourisme peut être considéré à la fois comme une réussite de la décennie écoulée mais aussi comme un secteur porteur de développement.

Parmi les facteurs clé de succès, on remarquera la coordination des acteurs (collectivités locales, mais aussi État) qui ont tous « tiré dans le même sens » pour à la fois améliorer l'offre et accroître la notoriété du territoire.

Deuxième facteur clé de succès, les financements n'ont pas manqué, bien au-delà des sommes prévues par le plan de 2003. Dans les quatre premières années du plan (2003-2006), les collectivités locales à elles seules avaient déjà engagé (18,3 M€) plus que la somme prévue pour tous les acteurs en 10 ans (14,7 M€).

Pour l'ensemble de la période, les financements, d'après les déclarations des collectivités ont atteint la somme de 36,2 M€.

Il reste à bâtir sur ces acquis très prometteurs, pour amplifier le succès de ce qui constitue le deuxième moteur de développement (durable) du marais.

2.5 La mise en place des zones Natura 2000 (axe 5 du plan)

2.5.1 Le plan

C'est sans nul doute l'un des « grands dossiers » du Marais poitevin puisque la mise en place des sites Natura 2000 fait suite à la condamnation de la France par la Cour de Justice des Communautés Européennes⁷⁶.

La désignation du site Natura 2000 comprend à la fois les ZPS (Zones de Protection Spéciale) concernant la conservation des oiseaux sauvages au titre de la directive Oiseaux de 1979 et les SIC (Sites d'Importance Communautaire) au titre de la directive Habitats de 1992. Il couvre 68 023 ha (dont 14 % en mer) et englobe 98 communes réparties sur le territoire de deux Régions et de trois départements.

2.5.2 La question du pilotage

Le Document d'objectif (DOCOB), fort de ses 47 fiches-actions réparties en quatre volets : « agro-environnement » et « hydraulique », « espèces et habitats », « pédagogie et communication », présenté au cours de sa réalisation dans de nombreuses réunions au début des années 2000, a été approuvé par arrêté préfectoral du 18 décembre 2003. Comme la rédaction en avait été confiée en décembre 2000 au syndicat mixte du PIMP comme opérateur local, il était somme toute naturel de lui en confier l'animation, ce qui est effectif depuis 2004. Cette même année, la Commission européenne a retenu un dossier de demande de financement d'un montant de 2 millions € au titre du programme «Life Nature» déposé par le Parc Interrégional du Marais poitevin. Entre 2004 et 2008, Il a contribué à financer plusieurs actions du DOCOB portées par le Parc et certains de ses partenaires : la LPO, le WWF, le CREN⁷⁷ Poitou-Charentes et l'Union des Marais mouillés. Les financements ont été répartis de la manière suivante : 50 % Europe, 20 % Agence de l'Eau, 20 % collectivités locales, 4 % partenaires, 5 % DIREN.

L'animation du DOCOB a reposé essentiellement sur des fonds provenant de l'enveloppe PITE Marais poitevin.

Au total 16 contrats Natura 2000 ont été signés entre 2011 et 2013 entre l'État et diverses structures : Syndicat mixte, collectivités (Ville de Niort, communes du Poiré-sur-Velluire, de Nalliers) et associations (Conservatoire Régional des Espaces Naturels de Poitou-Charentes, Fédération des pêcheurs, de chasse, Association syndicale autorisée). 16 chartes Natura 2000 ont été signées par des particuliers dont 14 concernent des propriétaires réunis en association forestière gérée par le CRPF⁷⁸.

⁷⁶ Arrêt du 25 novembre 1999.

⁷⁷ Conservatoire régional des Espaces naturels de Poitou-Charentes.

⁷⁸ Données fournies par le Syndicat mixte.

Le comité de pilotage du DOCOB ne s'est réuni que deux fois⁷⁹ entre la fin 2005 et la fin 2013, ce qui n'a pas été un bon signal pour son suivi et n'est pas conforme à l'article R. 414-8-5 du code de l'environnement créé et modifié par le décret du 15 mai 2008 ; aux termes duquel « *Le comité de pilotage Natura 2000 suit la mise en œuvre du document d'objectifs. À cette fin, la collectivité territoriale ou le groupement ou, à défaut, le service de l'État qui lui a été substitué lui soumet au moins tous les trois ans un rapport qui retrace les mesures mises en œuvre et les difficultés rencontrées et indique, si nécessaire, les modifications du document de nature à favoriser la réalisation des objectifs qui ont présidé à la désignation du site, en tenant compte, notamment, de l'évolution des activités humaines sur le site.*

Sans doute, la création attendue de l'EPMP en 2011 a-t-elle contribué à ralentir le processus de pilotage du DOCOB par le Syndicat mixte qui avait été désigné dès 2001 opérateur local au nom de l'État. Il n'en demeure pas moins que ces délais ne respectent pas la démarche fixée dans les textes qui doit conduire à une évaluation partagée par les acteurs au maximum tous les trois ans.

L'EPMP chargé de la biodiversité dans son décret de création est devenu par arrêté inter-préfectoral du 19 juin 2012 l'autorité administrative responsable du pilotage du DOCOB. Il reprend donc les attributions de l'État et se voit déléguer l'évaluation du document d'objectif, le Syndicat mixte restant animateur et responsable des bilans pour le compte de l'établissement public.

2.5.3 La situation actuelle de l'avifaune

Le rapport d'évaluation à mi-parcours fait un point sur trois espèces migratrices qui sont inféodées au Marais poitevin et notamment aux réserves de la baie de l'Aiguillon, celle de Saint-Denis du Payré, la pointe d'Arcay et les marais communaux :

- 1) Le Courlis corlieu (*Numenius phaeopus phaeopus*) pour lequel ce territoire constitue la première zone de halte en migration pré-nuptiale entre l'Afrique de l'Ouest et sa nidification en Europe du nord. Indépendamment des fluctuations pouvant être importantes (ex. : 5 100 individus en 1985 et 11 400 en 1986), l'espèce y subit une forte réduction de ses effectifs en halte migratoire à partir de la fin des années 1990. Les derniers comptages effectués en Baie de l'Aiguillon mettent en évidence l'importance de la chute d'effectifs, avec un maximum de 1 370 oiseaux en 1999, 2 300 en 2000 et seulement 330 en 2002 (GUERET & JOYEUX, 2003). La disparition depuis 1970 de 25 000 à 30 000 hectares de prairies, correspondant à une perte de plus de 50 % de milieux favorables, est une des causes essentielles de la chute importante des effectifs de Courlis corlieu en halte migratoire (BLANCHON, *op. cit.* ; GUERET & JOYEUX, *op. cit.*).

⁷⁹ Comités de pilotage du 15 septembre 2009 et du 15 novembre 2010. À noter que l'EPMP a réuni un « copil » en janvier 2014.



- 2) La barge à queue noire (*Limosa limosa*) est une espèce bio-indicatrice majeure car sa présence est conditionnée par l'état d'hydromorphie du Marais poitevin au moment de son passage migratoire en fin d'hiver-début de printemps. Les prairies humides doivent être suffisamment inondées à ce moment-là pour qu'elle s'y arrête pour s'y nourrir. Les effectifs observés en 2008 dans le Marais poitevin n'ont pas dépassé les 12 000 individus contre 400 à 500 000 observés au début des années 1980.



- 3) La guifette noire (*Chlidonias niger*) est une espèce migratrice grégaire associée aux prairies naturelles humides. Le rapport d'évaluation à mi-parcours indique un très mauvais état de conservation : le nombre de couples nicheurs recensés dans la dernière décennie oscille entre quinze et quarante. Selon les données du PIMP⁸⁰, seuls 20 à 25 couples étaient recensés en 2010.



@Philippe Garguil

2.5.4 La situation actuelle pour les autres espèces : mammifères, insectes, amphibiens, poissons

En ce qui concerne les amphibiens, une note du Syndicat mixte fait état de la présence de 16 taxons dans la zone humide et les mares de bordure. Sur 150 habitats inventoriés, 75 % des sites avaient, dans la zones humide soit 0 soit 1 espèce d'amphibien ; ce qui est très faible. Quant à la population de grenouille

⁸⁰ Note remise à la mission sur le bilan Natura 2000.

verte, une étude de 2012 sur 6 secteurs ne dénombre que 1,16 grenouilles par 50 mètres de fossés.

Pour les poissons et les anguilles le constat est celui d'une diminution (11 espèces en 2002-2003 à 6 espèces en 2009⁸¹ pour les poissons).

La conclusion tirée par le Syndicat mixte est que « *les cortèges d'espèces liées aux milieux aquatiques sont fortement dégradés (amphibiens, Odonates, Poissons). La sauvegarde de leur biotope repose notamment sur le maintien d'espaces en eau au printemps (fossés tertiaires, dépressions humides, etc (...))* ». ⁸²

Du côté des mammifères, l'on retiendra la situation de l'espèce emblématique qu'est la loutre (*Lutra lutra*) qui vit au bord des cours d'eau.

Elle est présente sur l'ensemble du réseau hydraulique du Marais poitevin, toutefois, selon le Syndicat mixte du PIMP, certains endroits du marais desséché et les polders de la Baie de l'Aiguillon semblent progressivement désertés par l'espèce.

Les effectifs semblent peu documentés, mais leur déclin pourrait être dû, notamment, au manque d'entretien du réseau hydraulique sur ces secteurs.

2.5.5 Conclusion : l'urgence de parvenir à une évaluation sérieuse et complète du document d'objectif (DOCOB)

La mission constate le caractère lacunaire des données et l'insuffisance du suivi des populations. Le bilan de la mise en œuvre du DOCOB « Natura 2000 » reste à faire par le Syndicat mixte. L'EPMP, quant à lui, doit impulser une nouvelle dynamique pour favoriser la réalisation des objectifs du Document d'objectif.

Quoi qu'il en soit, le bilan esquissé par le rapport d'évaluation à mi-parcours et par la présente mission montre que la protection des espèces présentes dans le marais, dont l'avifaune, enjeu le plus crucial pour la biodiversité du marais, nécessiterait des efforts supplémentaires. Il serait ainsi nécessaire de rechercher les causes de la baisse de fréquentation de l'avifaune migratrice en distinguant celles qui relèveraient de la gestion hydraulique ou écologique du Marais poitevin de celles qui découleraient de facteurs exogènes.

⁸¹ Source : Observatoire du patrimoine naturel du Marais poitevin

⁸² Source :PIMP:ONP, 2013

2.6 Les infrastructures (axe 6 du plan)

2.6.1 Le plan

L'autoroute A831 en projet depuis deux décennies, constitue un maillon de l'Autoroute des estuaires qui pourrait relier l'Espagne à la Belgique en passant par les 4 grands estuaires français. D'une longueur de 64 km, elle permettrait de relier l'A837 à Rochefort (département de la Charente-Maritime) à l'A83 au niveau de Fontenay-le-Comte (département de la Vendée). Après l'étude d'une liaison Sainte Hermine/ La Rochelle (écartée pour les impacts environnementaux que les différents fuseaux occasionnaient), c'est finalement un itinéraire Fontenay-le-Comte / Rochefort qui a été retenu par l'État, dont le principe a été approuvé par les différentes assemblées locales, ainsi que par les députés et les sénateurs, en 1995. Une étude multimodale a été conduite en 1999 et soumise à concertation pour conforter l'option d'une infrastructure routière de type autoroute concédée.

Un dossier de concertation a été élaboré par le CETE de l'Ouest, présentant plusieurs fuseaux d'un kilomètre de largeur. Par décision ministérielle du 31 octobre 2000, le ministère de l'équipement, des transports et du Logement a approuvé le fuseau de 1000m du projet et engagé les études d'Avant-Projet Sommaire (APS).

L'étude d'« avant projet sommaire » (APS) a été menée en 2001-2002 pour la réalisation de la liaison autoroutière entre l'A83, et, suite à l'enquête publique qui s'est déroulée du 12 janvier au 13 février 2004, les travaux de construction de l'A831 ont été déclarés d'utilité publique, par décret en date du 12 juillet 2005.

2.6.2 L'évaluation à mi-parcours

Le plan de 2003 recommandait que : *« le tracé définitif et les dispositions constructives respectent pleinement les enjeux du marais et que le surcoût soit exclusivement supporté par le maître d'ouvrage »*. Le rapport d'évaluation à mi-parcours mettait en avant la cohérence indispensable entre le réseau autoroutier et les projets d'aménagements routiers en relevant que les différents services de l'État et tous les observateurs s'accordaient à ce que les routes (RD10 en Vendée et RD 9 en Charente-Maritime) « gardent des caractéristiques raisonnables », et à ce que l'autoroute soit le lieu exclusif du transit des poids lourds.

L'évaluation à mi-parcours recommandait que les mesures compensatoires des aménagements de la RD 10 en Vendée fassent l'objet d'un suivi-évaluation exemplaire.

Cette route à 2 voies d'une longueur de 12,800 km a été construite sur remblais d'avril 2006 à novembre 2010. La mission a pris connaissance que ces recommandations n'ont pas été suivies d'effet : les mesures compensatoires sont largement insuffisantes aux dires de la Dreal Pays-de-Loire et le suivi inexistant.

2.6.3 Les derniers développements

En juin 2009, le ministre de l'écologie a souhaité qu'une mission d'expertise environnementale soit réalisée sur le projet A831, de manière à en faire un projet exemplaire sur le plan de la prise en compte de la biodiversité. C'est la LPO (Ligue pour la protection des oiseaux) qui a été chargée de réaliser cette étude d'insertion du projet autoroutier dans l'environnement particulièrement protégé du Marais poitevin⁸³.

Plus récemment (fin 2013), le ministre des transports a posé deux conditions à la poursuite du projet : pas de coût budgétaire pour l'État et insertion environnementale exemplaire.

Ceci a pour conséquence une dépense pour les collectivités territoriales qui passerait de 221 millions à 400 millions d'euros.

En tout état de cause, il est douteux que ce projet puisse être réalisé sans porter atteinte au bon état écologique des milieux protégés. Il conviendrait alors de recourir à la notion de « *projet d'intérêt public majeur* » au sens des directives « Habitats » et « Oiseaux », ce qui suppose de prouver qu'il n'existe pas d'alternative raisonnable, et de compenser les atteintes aux milieux. Une difficulté juridique serait également à résoudre, la transposition en droit national de la notion communautaire « *d'intérêt public majeur* » étant encore floue pour Natura 2000, contrairement à une disposition équivalente dans le domaine de l'eau⁸⁴.

En conclusion, au cas où ce dossier se trouverait relancé, il est impératif de pouvoir maintenir le bon état écologique des zones Natura 2000 du marais impactées par l'infrastructure.

À défaut, une exception au principe de non-détérioration des milieux prévu par la réglementation européenne devrait être envisagée au titre de « *l'intérêt public majeur* » du projet, à justifier au plan technique et à mettre au point au plan juridique.

⁸³ « Prise en compte de la biodiversité dans les projets d'infrastructures linéaires de transport Mission de recherche appliquée » LPO pour le MEDDETL, Septembre 2010.

⁸⁴ Article R.212-7 CE

2.7 Mise en œuvre du plan et gouvernance du marais : un besoin constant de coordination et de concertation (axes 7 et 9 du plan).

2.7.1 Le cadre prévu par le plan

Les nombreuses missions d'inspection générale qui se sont succédées depuis une quinzaine d'années pour examiner les conditions d'une gestion « durable », c'est-à-dire conciliatrice d'intérêts divergents, du Marais poitevin ont toutes souligné l'impérieuse nécessité de coordonner l'action de l'ensemble des acteurs de ce territoire : collectivités, syndicats de marais, mais aussi les services de l'État et de prévoir un dispositif de mise en œuvre adapté.

Le plan fixait ainsi comme objectif une organisation englobant la totalité des activités (territoires, hydraulique, nature) autour du Parc naturel régional, une fois sa labellisation acquise. La Charte du parc devait naturellement être le cadre de toutes les actions.

Anticipant que la mise en place de ce schéma optimal prendrait du temps, le plan prévoyait une période transitoire en recommandant que toutes les actions entreprises préfigurent l'organisation définitive à venir (périmètre d'étude des pays et urbanisation des villes-porte).

Le plan suggérait d'une part une nouvelle répartition des compétences entre les différents EPCI et le Syndicat mixte pour compléter son domaine d'action et, d'autre part, prévoyait de doter ce dernier d'un Conseil scientifique analogue à ceux des parcs nationaux, et ce dans la perspective d'une animation future du DOCOB « Natura 2000 ».

La question hydraulique était traitée comme un sujet à part et il était précisé que toute solution devait s'appuyer sur une approche globale. L'IIBSN⁸⁵, opérateur unique sur les travaux hydrauliques et leur entretien s'imposait d'emblée et ce en liaison avec les services départementaux de l'État, puisque le savoir faire du PIMP n'apparaissait pas de nature à lui confier un rôle en ce domaine.

Le dispositif de mise en œuvre et de suivi du plan reposait sur le diptyque suivant :

- Un cadre A+ de l'État, chargé à plein temps de la mise en œuvre du plan, dans les services déconcentrés en Poitou-Charentes,
- Un comité permanent de suivi et d'évaluation, coordonné par le Préfet de région Poitou-Charentes auquel les deux régions et les trois départements sont invités à participer.

Finalement, selon les concepteurs du plan de 2003, la reconquête du label de Parc naturel régional semblait un parti à soutenir pour assurer une gouvernance transversale indispensable au Marais poitevin, grâce à un Parc, lieu fédérateur auquel l'État aurait donné toutes ses chances en lui confiant des responsabilités d'opérateur et d'animateur pour la mise en place du réseau Natura 2000, pour celle de l'opération Grand site, ainsi que pour les diagnostics environnementaux des mesures agro-environnementales (voir le § 3.7.3).

⁸⁵ Institution interdépartementale du bassin de la Sèvre niortaise

Cette vision est concrétisée par le protocole d'accord pour le plan d'actions pour le Marais poitevin signé à Niort le 6 juin 2003 entre l'État et les 5 collectivités locales concernées (Région Poitou-Charentes, Région des Pays de Loire, département de la Charente-Maritime, département des Deux-Sèvres, département de la Vendée), qui définit les modalités d'association entre les parties.

En outre ce document :

- Confirme la segmentation « stratégique » (hydraulique, agriculture, milieux naturels, tourisme) relative au plan ;
- Réaffirme que les parties (donc y compris l'État) soutiendraient le Syndicat mixte dans sa démarche de reconquête du label du PNR ;
- Instaure un fonctionnement et un suivi en « mode projet » ;
- Prévoit la réunion une fois par an d'un comité de pilotage rassemblant sous l'autorité du préfet coordonnateur les 5 collectivités territoriales, le président du Syndicat mixte, l'agence de l'eau Loire-Bretagne (AELB) et les services déconcentrés de l'État, auquel s'ajoutait un comité consultatif ;
- Fixe les engagements financiers de chaque partie.

2.7.2 Un début d'application satisfaisant

Les quatre dispositions majeures qui devaient assurer la visibilité du plan et son caractère interrégional ont été mises en œuvre de façon satisfaisante :

- La désignation d'un préfet coordonnateur, le préfet de Poitou-Charentes (arrêté ministériel du 17 juin 2003) ; L'inscription du plan au programme d'intervention territorial de l'État (PITE). Ce programme constitue la colonne vertébrale de l'engagement (financier) de l'État au niveau interministériel au profit du marais. Mis en place en 2006, son fonctionnement est tout à fait satisfaisant ;
- La mise en place de la conférence administrative du Marais poitevin (CAMP) se réunissant 2 à 4 fois par an sous la présidence du préfet de région afin d'assurer la programmation et le suivi annuel des crédits et la coordination des services déconcentrés de l'État dans les deux régions et trois départements. La Conférence administrative du Marais poitevin (CAMP) réunit depuis sa création les responsables des services à haut niveau, ce qui assure de manière efficace la coordination des actions de l'État ;
- La création d'une équipe-projet : Ce dispositif sera renforcé par la création d'un poste d'adjoint au chef de projet en 2004 et perdurera jusqu'en 2007, date à laquelle une cellule « Marais poitevin -agriculture-environnement» sera créée auprès du SGAR Poitou-Charentes pour combler le déficit d'inter-ministériarité dû antérieurement au rattachement direct au préfet de région.

2.7.3 Des nuages apparaissent

Le handicap de la formule adoptée en 2008, aux dires de certains observateurs, était de ne pas couvrir la totalité du périmètre du Marais poitevin, la Vendée échappant aux attributions du SGAR. En outre, la nécessaire concertation entre les différents acteurs du marais, dont au premier chef les collectivités locales, pour régler des problèmes aussi complexes que la « relabellisation » du Syndicat mixte, la mise en œuvre du DOCOB et la gestion de l'hydraulique (arrêtés sécheresse

notamment) a connu bien des vicissitudes, à tel point qu'il est vite devenu difficile de débattre sereinement de la mise en œuvre du plan.

Les autres dispositions prévues ont connu des fortunes diverses :

- Les réunions des divers comités se sont espacées jusqu'à disparaître, depuis l'automne 2006 pour le comité de pilotage et depuis 2005 pour le comité consultatif. Il en a résulté une méconnaissance et une possible non coordination des actions des collectivités territoriales ;
- Le soutien de l'État (et des collectivités locales) au PIMP et à sa démarche de reconquête du label a été effective comme en témoignent les dotations régulières⁸⁶ de l'État ;
- Si le fonctionnement en mode projet a été plutôt éphémère, l'équipe dédiée au Marais poitevin auprès du SGAR Poitou-Charentes (2 cadres) a en revanche perduré, avec des missions étendues hors marais ;
- La segmentation du plan selon quatre axes est demeurée pertinente (hydraulique, agriculture, milieux naturels et tourisme) et permet, en ce qui concerne les crédits d'État, une certaine continuité dans le suivi.

2.7.4 La reconquête du label de parc naturel régional échoue en 2008

Un projet de charte est proposé en 2006. Celui-ci donne au Syndicat mixte des compétences générales en matière d'eau (animation de la commission inter-Sage, élaboration d'un plan de prévention des inondations et recueille un avis favorable de la commission d'enquête (14 juin 2006).

La consultation des collectivités donne en revanche des résultats contrastés, mais au total négatifs : les deux régions approuvent, le département de la Vendée vote contre, les autres départements approuvent mais avec réserves, et 40 communes sur 95 sont défavorables.

Le ministre chargé de l'environnement, responsable de l'attribution du label des parcs naturels régionaux, écrit alors le 19 février 2008 « qu'il ne paraît pas opportun de poursuivre le projet dans sa forme actuelle ».

Le « projet dans sa forme actuelle » comprenait une gouvernance inappropriée, notamment en matière hydraulique, un périmètre inadapté (manquait la majorité de la zone humide suite au refus des collectivités concernées).

Les rapporteurs de l'évaluation à mi-parcours avaient, du reste, noté avec bon sens que si « *la charte du futur PNR a bien vocation à définir un cadre de cohérence et à générer une compatibilité des documents d'urbanisme du territoire concerné, celle-ci ne donne pas à cet organisme une compétence générale ni une extension possible de pouvoir, notamment en matière d'eau* ».

Le parc échoue une nouvelle fois dans sa reconquête du label.

Le souhait de résoudre la difficile question de la gouvernance du Marais poitevin en confiant délibérément la concertation et le dialogue à une institution unique, le

⁸⁶ 100 k€ consacrés en 2014 par le PITE pour aider le PIMP dans sa démarche de reconquête de label

PIMP à terme redevenu PNR, reposait sur un invariant : le besoin de négocier chaque mesure entre les acteurs concernés et sur un attendu peu crédible : le PNR pouvait assumer des tâches dont certaines relevaient du régalien (dans le domaine de l'hydraulique). L'évaluation à mi-parcours, soulignait déjà cet état de fait et mettait en cause une formule dont il était supposé qu'elle permettrait une large association des collectivités locales concernées.

Suite à cet échec, s'ouvre, à partir de 2008 une deuxième séquence au cours de laquelle l'État, pour recoudre le tissu de la concertation, va changer de méthode en confiant à une institution dédiée les clefs d'un dialogue à renouveler, tout en conservant à travers une cellule basée au SGAR la coordination des services et l'interministérialité.

2.7.5 Les premiers pas de l'Établissement public du Marais poitevin (EPMP)

Ainsi, en 2010, l'article 158 de la loi « Grenelle II » du 12 juillet 2010 prévoit la création de l'Établissement public du Marais poitevin (EPMP) pour réaffirmer l'intérêt et l'engagement de l'État sur ce territoire.

Les débats parlementaires au Sénat en octobre 2009 montrent que la création de l'établissement est globalement consensuelle. Son rôle central en tant que lieu de concertation ouvert à toutes les parties est reconnu.

En revanche l'étendue des missions qui lui sont confiées en matière d'eau fait l'objet de lectures différentes : si le gouvernement et le rapporteur évoquent l'exercice direct de la responsabilité de l'État, les autres intervenants considèrent qu'il s'agit d'un simple rôle de coordination.

Un seul point est abordé en mai 2010 au cours du débat à l'Assemblée nationale : un amendement gouvernemental supprime la responsabilité du nouvel établissement antérieurement prévue en matière de prévention des inondations.

La solution choisie pour garantir la cohérence territoriale des politiques publiques dans le territoire du Marais poitevin a ainsi consisté à créer ex nihilo un établissement public de l'État sous la tutelle du ministère chargé de l'environnement.

Sans doute, cette décision a-t-elle été prise pour agir le plus efficacement possible au sein d'un périmètre élargi incluant les bassins versants (630 000 ha environ correspondant aux trois SAGE) faisant sens du point de vue d'une lecture « écosystémique » de ce territoire.

L'Établissement public est créé par décret n° 2011-912 du 29 juillet 2011 (JO du 31 juillet 2011) dans le cadre de l'article 158 de la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, codifié à l'article L212-13-1 du code de l'environnement.

Placé sous la tutelle du ministère chargé de l'environnement, il est donc responsable de :

- la surveillance des niveaux d'eau des cours d'eau et des canaux,

- la répartition des volumes d'eau prélevables (Organisme Unique de Gestion Collective-OUGC),
- des opérations foncières pour la sauvegarde des zones humides et des sites Natura 2000.

À ces missions confiées dès sa création, s'est greffée celle de la gestion de Natura 2000 (pilotage et évaluation) par un arrêté inter-préfectoral du 19 juin 2012⁸⁷.

Son fonctionnement est assuré par un directeur et sa dotation initiale en emplois est fixée à 8 ETP à laquelle s'ajoute la mise à disposition à temps partiel d'un ingénieur général affecté au SGAR. Un Conseil d'administration de 45 membres répartis en un collège État de 17 membres, dont tous les préfets concernés par le territoire, un collège collectivités comprenant 11 membres, un collège usagers et organismes intéressés de 11 membres auxquels il faut ajouter 5 personnalités qualifiées et un représentant du personnel permet d'associer tous les acteurs du territoire. La présidence du conseil administration est assurée par la préfète coordinatrice, préfète de la région Poitou-Charentes.

Le budget annuel de l'Établissement est d'environ 3 M€ dont 1,6 M€ au titre des crédits d'intervention du PITE. Une partie de la subvention de fonctionnement de l'établissement provient d'une quote-part (25%) de la redevance perçue par l'agence de l'eau Loire-Bretagne dans le territoire du Marais poitevin, soit 760 000 € par an, l'autre partie, d'un montant en principe équivalent vient de sa tutelle, le ministère chargé de l'environnement.

Cet arrangement financier alimentant directement l'EPMP depuis les redevances peut être interprété comme un démembrement partiel de l'agence Loire-Bretagne.

L'établissement public entame dès les premiers mois de sa création des réflexions relatives à la fixation des règlements d'eau avec les gestionnaires des quelque 150 ouvrages en tenant compte aussi bien de l'activité agricole, de la sécurité des personnes et du maintien de la biodiversité. Pour ce faire, il réunit des groupes de travail d'une quinzaine de personnes pour définir les évolutions raisonnables de la gestion de l'eau dans certaines parties du marais, l'idée étant de tester ces options sur un bief. Le groupe de travail attaché à la Sèvre niortaise semble le plus avancé dans ses réflexions, au moment de la rédaction de ce rapport.

La stratégie de l'EPMP se base clairement sur la recherche de compromis avec les syndicats de marais pour parvenir à concilier des intérêts pas toujours convergents. Dès lors que des consensus seraient trouvés, les règlements fixant les niveaux d'eau sur les 135 ouvrages structurants pourraient faire l'objet d'arrêtés préfectoraux après une étude d'impact qui doit établir la sensibilité écologique des casiers hydrauliques commandés par les ouvrages. Les niveaux d'eau dépendant des autres biefs gérés par une quarantaine d'associations syndicales agréées (ASA) seraient prise en compte par la voie contractuelle (contrats de marais).

L'harmonisation des points de vue entre les acteurs concernés grâce à l'EPMP signe incontestablement sa valeur ajoutée et, d'une façon générale, les personnes et institutions interrogées par la mission louent la « pédagogie » de l'établissement.

⁸⁷ Arrêté 182/SGAR du 19/06/2012 portant désignation des membres du comité de pilotage des sites Natura 2000

L'EPMP est également responsable de plusieurs dossiers majeurs : la répartition des volumes d'eau pour l'irrigation où la disposition 7C4 du SDAGE sert de fil conducteur (voir § 3.1.6) et le suivi de la biodiversité⁸⁸ avec, notamment, la mise en œuvre du DOCOB Natura 2000⁸⁹ et les interventions foncières y afférentes.

Pour ces sujets, l'établissement mobilise des expertises extérieures (les trois chambres d'agriculture d'une part et le PIMP d'autre part). Avec ce dernier, l'EPMP a, de facto, souhaité une clarification des rôles qui se décline grâce à une convention bipartite présentée au CA du 15 octobre 2013 et ce, au moment où la labellisation de la charte du Syndicat mixte est en cours d'approbation.

Pour résumer, l'EPMP est apparu comme un facilitateur, un concepteur, un catalyseur, bref une administration de mission. Son objectif était de parvenir à harmoniser les points de vue entre les services de l'Etat et des acteurs du territoire, en particulier pour fixer des niveaux d'eau compatibles avec le maintien ou la restauration de la qualité des sites Natura 2000 (y compris pour réserver l'avifaune) de façon à respecter nos engagements européens. Du point de vue opérationnel, certaines des missions assignées n'ont pas été remplies (voir § 2.1 et 2.5). La mission s'interroge donc sur la contradiction entre les visées d'une administration de mission et l'attribution de missions opérationnelles.

2.7.6 Nouvelle tentative pour la reconquête du label de parc naturel régional

En 2012, la décision est prise de reprendre la procédure de labellisation interrompue en 2009. Un nouveau projet de charte constitutive du Parc Naturel Régional du Marais poitevin est ainsi soumis à une nouvelle enquête publique en 2013.

À cet effet, par arrêtés respectifs du 6 mai et du 7 mai, les présidents des Conseils régionaux de Poitou-Charentes et des Pays de la Loire ont arrêté le plan de parc, le rapport constitutif du projet de charte et le périmètre du projet de charte, à savoir, la liste des communes qui devaient être consultées. A la fin janvier 2014, la quasi-totalité des 95 communes avaient délibéré et 90 ont approuvé le projet de charte. Les Conseils généraux de Charente-Maritime et des Deux-Sèvres avaient également approuvé la charte de même que l'ensemble des EPCI à fiscalité propre.

Il est légitime de s'interroger sur deux questions soulevées à plusieurs reprises par les interlocuteurs de la mission :

- le projet de charte constitutive se distingue-t-il du projet de 2006 et si oui, sur quels points en particulier ?

⁸⁸ Au-delà du pilotage du DOCOB et son éventuelle révision, il s'agit de mettre en place un suivi de la biodiversité sur toute la zone humide pour mesurer les conséquences des meures correctrices des niveaux d'eau. L'université de Rennes 1 et l'EPMP ont la maîtrise d'ouvrage de cette action.

⁸⁹ L'EPMP est responsable de Natura 2000 y compris dans la partie

- compte-tenu de la création de l'EPMP en 2011 et des ambitions antérieures du Syndicat mixte, quelles sont les réelles complémentarités entre les deux organismes ?

La réponse se trouve, en partie, à la page 88 du projet de charte : le Syndicat mixte « agit essentiellement en coordonnateur, en médiateur, en assistant à la maîtrise d'ouvrage, en catalyseur des acteurs compétents pour mettre en œuvre le projet de territoire, mais il peut également, au regard des mesures de la charte, assurer la maîtrise d'ouvrage de certaines opérations, à titre expérimental, par mandat ou pour son propre compte ».

Le Syndicat mixte se positionne comme une sorte d'agence au service des collectivités adhérentes sans être chargée de sujets sensibles comme l'hydraulique et la biodiversité qui avaient conduit au rejet du projet de charte en 2006. Il se limite, sur ces sujets, à animer l'Observatoire du patrimoine naturel du Marais poitevin pour mettre ses résultats à disposition de l'ensemble des acteurs du marais. Il porte également un objectif de maintien de la multifonctionnalité de la zone humide dans chacune des commissions locales de l'eau (mesure 9 de l'axe 2 « Agir en faveur d'un marais préservé »).

En ce qui concerne la biodiversité, la capacité du Syndicat mixte à être l'opérateur dédié de l'EPMP doit être démontrée. En effet, la mission a pu remarquer que ses demandes au Syndicat mixte relatives au suivi du DOCOB par des indicateurs synthétiques et, en général sur son dire en matière de l'évolution de la qualité de la biodiversité du Marais n'avaient été satisfaites qu'à minima.

Conclusion : les résultats contrastés d'une gouvernance passée très complexe et en définitive peu efficace, et des perspectives qui ne simplifient rien

La mise en œuvre du plan gouvernemental n'a pas été assurée dans sa totalité.

L'architecture institutionnelle imaginée par les auteurs du plan gouvernemental de 2003 ne s'est pas concrétisée. Simple, logique, utilisée dans des cas comparables, elle n'était pas adaptée à la complexité du Marais poitevin.

Tous les opérateurs en place ont été soutenus y compris celui qui n'avait pas réussi à convaincre ; un autre a été ajouté dans un paysage institutionnel déjà passablement encombré.

Il en résulte des redondances et une confusion des responsabilités générant une efficacité imparfaite et une inefficience certaine.

En outre, il reste aujourd'hui une problématique orpheline, celle de la protection des biens et des personnes contre les inondations.

Au total, il est à craindre que la coexistence de l'EPMP et d'un PNR relabellisé, présent si l'on en croit le projet de charte sur toutes les thématiques du territoire, ne simplifie ni la gouvernance ni la prise de décision et ne contribue pas à la lisibilité de l'action publique, tout en générant des coûts inutiles.

2.8 Les aspects financiers (axe 8 du plan)

2.8.1 Ce qui était prévu

Le plan d'action prévoyait sur 10 ans des mesures chiffrées à **284,16M€**, regroupées autour de 4 thèmes :

- Hydraulique (95,59M€ soit environ le tiers des financements) ;
- Agriculture (139,41M€ soit environ la moitié des financements) ;
- Tourisme (14,71M€, soit environ 5 % des financements) ;
- Milieu naturel (16,77M€ soit environ 5% des financements) ;
- Le syndicat mixte absorbait le complément, 17,68M€, soit un peu plus de 6%.

Sur les 284,16M€, 123,64M€ étaient déjà financés et 160,53M€ étaient à financer : la répartition étant envisagée entre l'UE-volet agricole (9,46M€), l'État (60,11M€), l'Agence de l'eau (19,82M€), les collectivités locales (55,90M€) et les autres financeurs publics et privés (15,24M€).

Le protocole d'accord pour le plan d'actions pour le Marais poitevin signé à Niort le 6 juin 2003 entre l'État et les 5 collectivités concernés (région Poitou-Charentes, région des Pays de Loire, Département de la Charente-Maritime, Département des Deux-Sèvres, Département de la Vendée) stipulait que les collectivités signataires dégageraient globalement sur leurs 10 prochains budgets un montant maximal de 55,9 millions d'euros, selon une clé de répartition à établir par type de mesures, et déduction faite des crédits attribués à ces dernières par l'Europe et l'Agence de l'eau dans le cadre des programmes existants.

Il était aussi prévu un suivi :

« S'agissant d'un plan d'actions global et coordonné dont la réussite repose sur la réalisation de l'ensemble des volets, une évaluation régulière du Plan permettra en tant que de besoin une adaptation des actions et des engagements financiers des différents partenaires. Les modifications feront l'objet d'avenants au présent protocole. »

2.8.2 Ce qui a été réalisé

Il est très difficile de faire un bilan financier de la mise en œuvre du plan pour de multiples raisons, dont les principales sont le changement de nomenclatures budgétaires, le regroupement des crédits destinés au Marais poitevin au sein de l'une des actions du Programme d'interventions territoriales de l'État (PITE) en 2006 et la non tenue des réunions de pilotage dès 2006 qui a empêché le partage et la transparence des chiffres, notamment en ce qui concerne les financements des collectivités. Pour certains financeurs, il n'est en outre pas aisé d'isoler ce qui relève bien du périmètre du Marais poitevin.

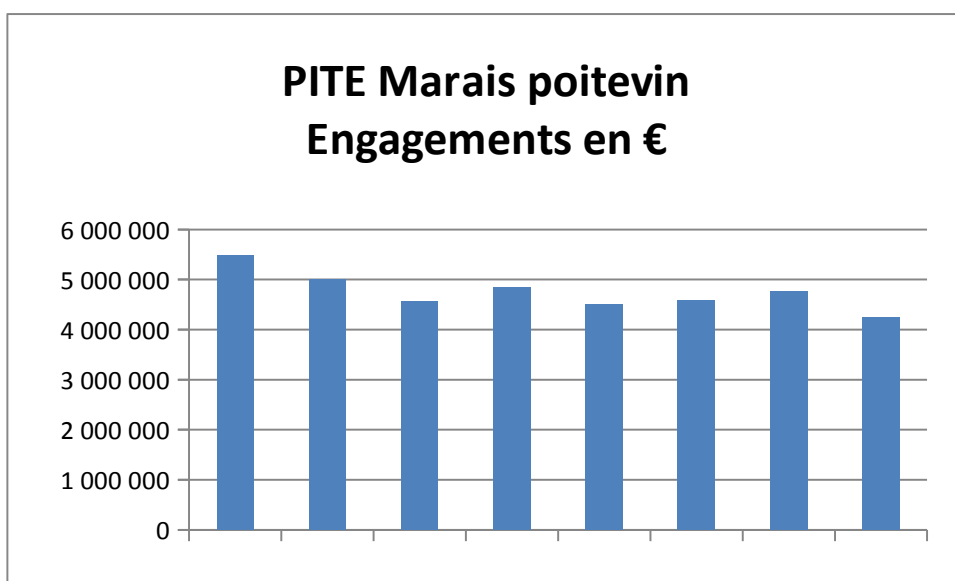
Une incertitude demeure également en termes de méthode : alors que le plan faisait état d'un besoin de financement de 284 M€, et le protocole de 160M€, il est mal aisé de savoir s'il faut rapprocher les financements constatés aux besoins du plan ou à ceux du protocole. Les deux rapprochements ont été faits (cf graphique ci après).

On trouvera en annexe 5 les tableaux complets **en chiffres estimés** pour les années 2003 à 2013. La mission insiste sur le caractère estimatif des chiffres présentés.

2.8.2.1 Le financement de l'État (PITE)

La création du PITE en 2006 (programme n° 162 de la loi de finances) a rendu plus lisible l'action et le financement de l'État dans le Marais poitevin. La fongibilité des sous lignes a créé une véritable interministérialité de l'action.

Le bilan du PITE fait apparaître, sur les 8 ans de son existence une moyenne de 4,75M€/an et une légère érosion annuelle.



Les financements européens ne sont pas inclus, l'hydraulique se réduit pratiquement aux retenues de substitution, l'État ne finançant plus les autres actions, et l'action des collectivités, censée représenter un quart des financements totaux, est mal connue.

La répartition des crédits depuis 2006 jusqu'en 2013 montre une prédominance du secteur de l'agriculture qui comprend les mesures agro-environnementales et l'indemnité compensatrice de handicaps naturels (ICHN) pour environ 50 %.

Si l'on agrège le budget de l'objectif agriculture constitué pour l'essentiel des mesures d'aides au titre du deuxième pilier de la PAC, à celui de Natura 2000, on obtient entre 65 et 75 % des financements du PITE consacrés à la biodiversité et au maintien de l'élevage donc à la conservation des prairies.

Il est dès lors logique que l'indicateur de performance du PITE soit caractérisé par la progression de la superficie en prairies.

Toutefois, le suivi du PITE ne rend compte que de la part de l'État dans l'ensemble des crédits alloués et de la mise en œuvre globale du plan.

2.8.2.2 Le financement des collectivités locales

Le bilan de l'action des 5 collectivités par rapport à leur engagement de 2003 ne peut être dressé avec précision, du fait du non respect du pilotage conjoint des actions pourtant prévu par le protocole de juin 2003.

Une enquête a été menée par la mission auprès des cinq collectivités signataires, pour tenter de retracer les financements destinés au Marais poitevin sur la période. Selon les déclarations de celles-ci, les financements globalisés sur la période ont été les suivants :

2003-2013	REGION		DEPARTEMENT			Total	Moyenn e annuelle
En €	Poitou- Charentes	Pays de la Loire	17	79	85		
hydraulique	1 807 044	5 292 64	4 137 829	2 322 991	29 897 632	47 247 7 18	4 295 24 7
agriculture	535 881	2 138 784	1 301	174 729	217 586	3 109 28 1	282 662
milieu naturel	1 233 317	1 302 204	27 300	305 175	3 867 089	7 413 59 2	673 963
tourisme	2 770 522	5 799 798	2 543 903	4 184 536	19 453 371	36 186 1 53	3 289 65 0
syndicat mixte	7 907 836	7 270 502	1 453 837	667 560	2 544 790	21 761 1 14	1 978 28 3
autres	166 200	653 931	88 162	1 132 067	1 014 044	3 054 40 4	277 673
total	14 420 800	22 457 861	8 252 332	8 787 058	56 994 512	118 772 263	10 797 4 78

Ces chiffres doivent être considérés avec précaution. Ils ne sont pas exhaustifs et peuvent être entachés d'imprécisions quant à la répartition entre thématiques d'action.

On peut cependant affirmer que l'engagement des collectivités locales a été le double de celui qu'elles avaient contracté en 2003 (110,9 M€). Pour certaines, ce ratio est bien supérieur.

2.8.2.3 Le financement de l'agence de l'eau

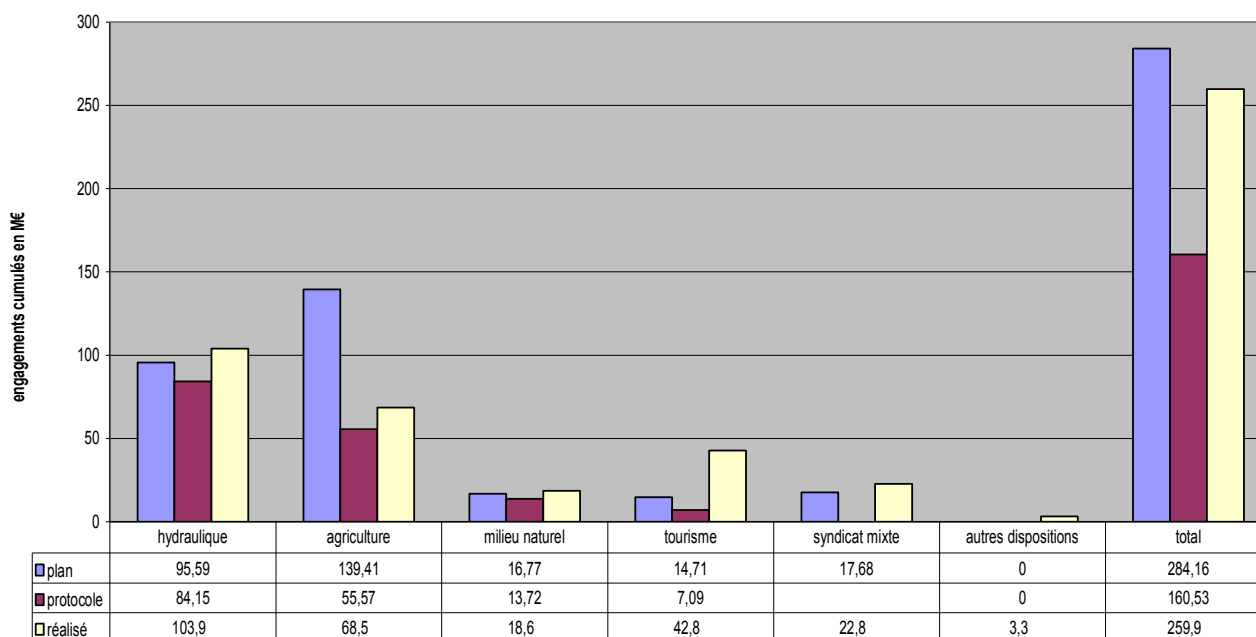
L'agence de l'eau Loire Bretagne a été un financeur important tout au long du plan. Ont été comptabilisés ici, sous la seule rubrique hydraulique, ce qui relève directement du Marais poitevin, à savoir les items suivants :

- Entretien et gérer les réseaux en lien avec les fonctions biologiques du marais ;
- Définir la gestion de l'eau sur l'ensemble des bassins versants (aide aux 3 SAGE) ;
- Améliorer la qualité de l'eau dans le réseau hydraulique et en baie de l'Aiguillon (assainissement des communes du Marais poitevin) ;
- Rééquilibrer les usages de l'eau avec les ressources disponibles (retenues de substitution).

Les sommes cumulées au cours de la période (29M€) sont supérieures au prévisionnel du protocole (19,8M€).

2.8.2.4 Bilan par thème

	ETAT	EUROPE	Collectivités locales	Agence de l'eau	Total réalisé	Total prévu dans le protocole
hydraulique	20 915 642	6 027 269	47 247 718	29 739 670	103 930 299	84 150 000
agriculture	31 953 398	33 454 380	3 109 281		68 517 059	55 570 000
milieu naturel	7 744 428	3 392 093	7 413 592		18 550 113	13 720 000
tourisme	4 260 210	2 356 629	36 186 153		42 802 992	7 090 000
syndicat mixte	1 006 594		21 761 114		22 767 708	
autres	227 208	16 333	3 054 404		3 297 945	0
TOTAL	66 107 480	45 246 704	118 772 263	29 739 670	259 866 117	160 530 000



Comparaison entre les sommes engagées et les financements prévus dans le plan 2003 et le protocole

Volet hydraulique

Avec toutes les réserves d'interprétation de données (qui ont du faire l'objet de retraitements), on constate que les financements engagés sont supérieurs aux prévisions et sont de l'ordre de 100 M€ sur la période. Les collectivités locales et l'agence de l'eau ont été les premiers financeurs de cette action primordiale. Sont comptabilisés sous cette rubrique les subventions à l'EPMP. Sont également comptabilisés dans cette rubrique les financements des retenues de substitution, à destination de l'agriculture.

Volet agriculture

L'effort total consenti en faveur des exploitations agricoles (68 M€), bien que substantiel et supérieur aux chiffres du protocole (55 M€), est sensiblement éloigné de celui que promettait le plan gouvernemental (139 M€). Les imprécisions du rapportage ne permettent pas de tirer des conclusions claires sur ce point.

Le rapport à mi-parcours notait que le niveau de l'aide économique à l'agriculture avait été très inférieur à celui de l'aide environnementale, alors que c'était l'inverse dont la nécessité était montrée dans le plan.

Il soulignait que pour faire face aux difficultés budgétaires qui étaient apparues très rapidement, les services avaient utilisé de multiples procédés (plafonnements, règle de non cumul, décalage dans le temps des versements).

Au total, la partie du plan qui intéressait les agriculteurs avait subi des restrictions importantes.

Outre le fait déjà cité que des changements de nomenclature aient pu affecter la comptabilité des versements et aboutir à une sous-estimation des montants réellement dévolus à l'agriculture, ceci explique pour une part que les objectifs ambitieux de reconquête de surface prairiale n'aient pas été atteints.

Volet milieu naturel

Le rapport à mi-parcours constatait la bonne exécution globale des opérations correspondant au volet milieu naturel. Cette bonne exécution s'est poursuivie jusqu'au terme du plan.

L'objectif 3 « Préservation des milieux naturels » incluant l'ensemble des opérations de mise en œuvre de Natura 2000 a fait l'objet de financements légèrement supérieurs à ceux inscrits dans le Plan.

Les sommes consacrées au milieu naturel ne couvrent cependant que 7 % du total.

Volet tourisme

L'objectif 4 « Gérer et valoriser de façon durable le territoire et le patrimoine du Marais poitevin » (opération Grand site et plan de restauration des marais mouillés) a donné lieu à des réalisations cofinancées par les collectivités dont l'intérêt est reconnu de tous.

Les engagements financiers, en particulier des collectivités locales ont été bien supérieurs à ce qui était prévu : ils représentent 16% du total, à comparer aux 4 % prévus.

Volet Syndicat mixte

Les financements constatés, émanant très majoritairement des collectivités locales sont en ligne avec les prévisions. Les montants n'avaient pas été contractualisés dans le protocole.

2.8.3 Conclusion

Les financements n'ont pas manqué au cours de la période d'application du plan grâce en particulier aux efforts des collectivités territoriales, dont les contributions ont été supérieures aux engagements du protocole de juin 2003. Toujours par rapport au protocole, le volet tourisme a été le plus largement doté.

LIVRE II LES ORIENTATIONS STRATEGIQUES A POURSUIVRE

Conformément aux pratiques habituelles, la présentation par la mission des dispositions mises en œuvre et le recueil des résultats obtenus respectait les axes définis à l'origine pour le plan 2003-2013.

Pour mieux faire ressortir les points essentiels aux yeux de la mission, celle-ci a souhaité en revanche s'écarter de cet ancien cadre pour présenter un diagnostic d'ensemble et les idées-force devant structurer des propositions pour l'avenir.

3. Diagnostic d'ensemble

3.1 Des résultats de terrain partiels et néanmoins précieux

La mission entend mettre en avant trois domaines pour lesquels il est loisible de noter des résultats satisfaisants : les travaux hydrauliques, le maintien des prairies et l'apaisement des conflits.

3.1.1 Des surfaces prairiales préservées

La stabilisation d'une superficie de **prairies permanentes** correspondant à la nécessité de maintenir des habitats favorables à l'avifaune a été assurée pendant la durée du plan. On note même une légère augmentation des surfaces prairiales due à la contractualisation des mesures agro-environnementales.

En matière d'hydraulique, les maîtres d'ouvrage compétents pour entretenir les réseaux (État, IIBSN, Syndicats mixtes et syndicats de marais) ont mis en œuvre des programmes de restauration. Ceux-ci sont financés dans le cadres des contrats territoriaux milieux aquatiques (CTMA) avec l'agence de l'eau Loire-Bretagne. L'IIBSN en tant que structure porteuse de deux des SAGE et propriétaire-gestionnaire du domaine public fluvial de la Sèvre-Niortaise assure la maîtrise d'ouvrage de la majorité des travaux.

Quant au risque inondation, il persiste à n'être pas suffisamment coordonné : il n'y a pas de PPRI dans le Marais poitevin pour tenter de résoudre le dilemme de niveaux d'eau hauts en hiver satisfaisants pour la biodiversité mais vecteurs de risques pour les populations à l'aval du Marais.

3.1.2 Une disposition remarquable dans le SDAGE Loire-Bretagne 2010-2015

La disposition 7C-4 du SDAGE Loire-Bretagne 2010-2015 concernant le Marais poitevin a été l'objet de fortes controverses au moment de son adoption. A posteriori, elle se révèle cependant remarquable à plus d'un titre.

La controverse portait essentiellement sur le chiffrage des volumes prélevables (déterminant implicitement les volumes d'irrigation à substituer), ainsi que sur les niveaux de nappe en deçà desquels il ne fallait pas descendre en été pour

protéger l'alimentation en eau du marais. La construction de retenues de substitution, pourtant prévue depuis 2003, n'avait alors guère commencé en Vendée.

Quatre ans plus tard, dans ce même département qui a alimenté cette controverse, les investissements en retenues d'eau permettant de respecter ces objectifs de niveau⁹⁰ sont réalisés ou en cours de réalisation, et cette disposition n'est plus ouvertement contestée. Cette réussite illustre l'efficacité d'une disposition régalienn⁹¹ bien conçue et bien négociée, suivie par une volonté de réalisation.

La capacité des autres parties de cette disposition à réduire les espaces de conflit entre acteurs n'a pas été moindre. L'évaluation de l'impact des niveaux d'eau sur la biodiversité, dont les résultats pourraient attendre quelques années, devrait progressivement apporter d'importants éléments de clarification au sein des débats difficiles concernant la gestion des niveaux d'eau dans le marais. Sur ce dernier point, la disposition du SDAGE a également initié une démarche qui s'est révélée de longue haleine, dont on peut seulement regretter la mise en œuvre tardive.

Au total, la quasi-totalité des progrès constatés ces dernières années dans le marais trouvent leur origine dans le SDAGE.

Le partage maintenu des territoires du Marais poitevin entre trois SAGE justifie que les objectifs à assigner pour la période de planification suivante (2016-2021) soient également déterminés par le futur SDAGE.

3.1.3 Des relations entre acteurs en voie d'apaisement

La mission a pu constater une **réelle volonté d'apaisement des conflits** antérieurs auprès de la grande majorité des personnes qu'elle a rencontrées. Celles-ci l'attribuaient le plus souvent à la qualité du dialogue initié par l'Établissement public du Marais poitevin, en particulier au sein de son conseil d'administration. La mission considère que le caractère judicieux des objectifs définis par le SDAGE (voir plus haut) y a également contribué.

D'autres voix, plus minoritaires, alertent cependant sur la précarité d'un tel constat. Ce même établissement n'a concrétisé ses attributions foncières qu'en ce qui concerne le suivi conventionnel du marché foncier, sans avoir encore réalisé des acquisitions. Le consensus partiellement obtenu en ce qui concerne la gestion des niveaux d'eau est probablement également inhérent à ses ambitions limitées (voir 2.1.6), ainsi qu'au choix affiché du maintien d'un mode conventionnel pourtant incorrect au plan juridique.

Ces réserves importantes ne contredisent pas pour autant l'intuition du plan d'origine : gérer le Marais poitevin nécessite qu'une institution soit consacrée, au moins pour partie, à un indispensable dialogue entre les acteurs de terrain.

⁹⁰ Selon le président de la chambre d'agriculture de Vendée.

⁹¹ Les décisions préfectorales dans le domaine de l'eau doivent être compatibles avec le SDAGE (article L.212-1 XI CE).

3.2 Une efficacité imparfaite...

3.2.1 Due à un éclatement des responsabilités, fruit de l'histoire, de la géographie et de l'empilement des structures et des réglementations

Une des caractéristiques de l'enveloppe du Marais poitevin est qu'elle ne correspond pas aux limites administratives, elles-mêmes fruit de l'histoire.

Le fait d'être à cheval sur deux régions, trois départements porte à lui seul le risque d'éclatement des responsabilités. Le risque est de fait avéré, et sans doute exacerbé par des environnements historiques et socio-culturels aux différences marquées entre les deux régions qui ne rendent pas facile l'homogénéisation des positions. La notion de chef de fil n'a donc pas trouvé les conditions locales propices à sa mise en œuvre. Alternativement, les tentatives pour remédier à cet éclatement ont consisté à créer des structures supplémentaires de coordination, voire en dernier ressort à créer un établissement public *sui generis*.

Cet éclatement subi a des impacts concrets :

- la conservation des milieux naturels remarquables, en particulier des prairies, repose d'une part sur les actions régaliennes de l'État (réglementation et contrôle) ; même si celles-ci sont coordonnées par le préfet de région Poitou-Charentes, cette disposition nécessite plus d'efforts partagés pour être pleinement opérationnelle que celle d'une autorité directe ;
- cette conservation repose d'autre part sur l'adéquation et le niveau financier des mesures agro-environnementales, dont la responsabilité de gestion incombe désormais aux régions.

À ce découpage administratif se superpose une répartition du réseau hydrographique (dépendant d'un seul SDAGE et d'une seule agence de l'eau) en trois bassins (Sèvre niortaise, Vendée et Lay), chacun doté d'un établissement public ou syndicat de bassin, et chacun aussi doté d'un SAGE (avec un découpage légèrement différent). Tous les interlocuteurs sollicités par la mission ont estimé qu'un éventuel regroupement de ces entités serait contre productif.

Il faut enfin ajouter que la « zone humide du Marais poitevin » telle que définie en 1999 ne correspond plus exactement aux critères réglementaires d'une zone humide, tels qu'ils résultent d'un arrêté interministériel de 2008. Elle ne correspond pas non plus au zonage au titre de Natura 2000 (heureusement identique en ce qui concerne les directives « Oiseaux » et « Habitats »).

Chaque zonage, administratif, physique ou réglementaire emporte inévitablement ses propres conséquences.

L'action publique dans le Marais poitevin n'est donc possible que si l'État, premier acteur, coordonne efficacement ses propres services, et partage les objectifs essentiels avec les autres grandes collectivités publiques (à commencer par les deux Régions).

Un lieu de dialogue institutionnalisé réunissant toutes les parties prenantes facilite l'atténuation de cette contrainte, sans certitude de l'effacer complètement.

3.2.2 Découlant de logiques d'acteurs et de politiques publiques différentes

Les attentes des acteurs de terrain sont fortes et difficiles à conjuguer :

- d'une part les agriculteurs, qui ont des conditions de production exceptionnelles dans certaines parties du marais, entendent en tirer profit et développent un discours marqué en faveur d'une économie de production.
- d'autre part les associations de protection de la nature, elles-mêmes gestionnaires de certains domaines, ont des convictions militantes parfois marquées et adossent leur légitimité aux protections communautaires.

À chacune de ces logiques correspond une politique publique européenne et mise en œuvre par l'État, défendue au niveau régional par une administration spécifique (DRAAF et DREAL). Ces politiques publiques ont des objectifs ou des outils non toujours cohérents entre eux. La sensibilité des autres collectivités publiques à ces différents objectifs n'est en outre pas homogène.

Ces priorités publiques sont donc difficiles à conjuguer. Raison de plus pour apporter du soin à leur conception, puis à accepter un niveau d'exigence élevé pour le suivi de leur mise en œuvre lorsqu'un accord est intervenu.

3.2.3 Que ne corrige pas une abondance de moyens

La gestion et la conservation du Marais poitevin mobilisent un nombre considérable d'acteurs de la sphère publique, que ce soient les services déconcentrés de l'État (Préfectures, DDT, DREAL) ses Établissements publics (EPMP, IIBSN, Conservatoire du littoral, Agence de l'eau...) ou les collectivités locales (Régions, Département, SIPMP). Mathématiquement, cette multiplication de structures gonfle la dépense : aux frais de fonctionnement de chaque entité s'ajoutent les crédits d'intervention mis en œuvre.

En coût complet, ce sont sans doute plus de 30M€ d'argent public qui sont alloués annuellement sur le marais, soit 300 euros pour chaque hectare.

Les deux structures principales, le Syndicat mixte et l'EPMP ont des budgets annuels chacun de l'ordre de 3 M€ (fonctionnement et intervention), soit 6 M€ au total.

À titre d'exemple, la zone humide du parc régional du Cotentin, bien que beaucoup plus vaste (146 650 ha) et ayant significativement plus de communes (154) que la zone couverte par le PIMP (95) dispose d'un budget de 2,3M€, dont 1,5M€ de fonctionnement.

Ce recours très important aux financements publics dans le Marais poitevin, s'il a pu être justifié ou utile dans le passé, suscite des interrogations pour l'avenir.

3.2.4 Symbolisée par un excès de planification et un déficit d'actions

Dans le domaine de l'eau, les fonctions de planification de l'action publique se recouvrent déjà partiellement entre le SDAGE, ici initiateur (y compris pour la biodiversité), et les SAGE, qui n'ont ici fait que suivre l'impulsion donnée par le SDAGE. C'est pourtant encore vers le domaine de la planification (au sens large) que s'est tourné le législateur lorsqu'il a défini les attributions de l'EPMP, conçu sur le modèle d'un établissement public territorial de bassin (EPTB⁹²), sans lui accorder de tâches opérationnelles (qui précèdent en général le rôle de planification des EPTB), puisque celles-ci étaient déjà assurées par les syndicats ou institutions de bassin.

Au cours de la mission, les services de l'État et l'EPMP cherchaient en outre à élaborer un nouveau zonage pour les priorités d'action de l'État⁹³, ce qui relèverait également d'une logique de planification (voir § 4.1.1.2).

En contrepartie de cette inflation portant sur des fonctions de planification dans le domaine de l'eau, les tâches de réalisation semblent sous-valorisées, voire même dans certains cas mal assurées. Il est ainsi étonnant de constater que les compétences de police de l'eau, dont la mission ne veut pas croire qu'elles soient défaillantes dans les trois DDT(M) simultanément, n'aient pu être mobilisées pour asseoir juridiquement, de manière incontestable, la gestion des niveaux d'eau dans le marais (voir § 2.1.6). Autre exemple, une organisation commune des contrôles des polices de l'eau et de la nature pourrait être, et même devrait être mise en œuvre dans ce marais.

Dans le domaine du foncier également, l'EPMP a élaboré un début de stratégie foncière apparemment ambitieuse, prévoyant une classification des casiers hydrauliques suivie d'échanges de terres, mais sans avoir encore réalisé d'acquisitions foncières ni de servitudes prévues dans ses attributions⁹⁴.

Un exemple illustre ce déficit d'efficacité collective: une action dédiée (n°9) au sein du DOCOB devait permettre d'homogénéiser (destination herbages) un casier de la cuvette de Nuillé, par acquisition foncière. Identifiée en 1998, cette action, difficile, n'a toujours pas pu être réalisée.

Dans le domaine de la biodiversité enfin, l'évaluation du DOCOB, qui s'impose par voie réglementaire au moins tous les trois ans⁹⁵ dans le territoire métropolitain, est ici en retard.

L'ensemble de ces fonctions de réalisation gagnerait à être revalorisée, coordonnée et mieux encadrée en commun, en particulier entre les trois départements.

⁹² Article L.213-12-1 CE.

⁹³ La mission a exprimé oralement en CAMP le 27 novembre 2013 des réserves concernant une telle démarche, compte tenu en particulier du nombre de zonages existants.

⁹⁴ Article L.213-12-1 CE.

⁹⁵ Article R.414-8-5 CE.

3.3 Deux problèmes importants sont mal résolus

3.3.1 Le risque de déclin de l'élevage menace aussi la biodiversité

Les engagements de l'État mentionnés le 11 mars 2002 dans le plan d'action pour le Marais poitevin incluait un objectif de reconquête de 5 000 ha de prairies, « cet objectif [supposant] la parité économique entre prairies extensives et grandes cultures⁹⁶ ». À cet effet une « compensation additionnelle » aux mesures agro-environnementales (ou aux CTE) était créée, d'un montant de 51 €/ha/an pour les marais mouillés ou de 122 €/ha/an pour les desséchés.

Il est intéressant de comparer ces montants initiaux aux montants aujourd'hui accordés (2013), soit de 150 à 340 €/ha (de 214 à 279 €/ha pour la majorité des cahiers des charges).

Bien que sensiblement revalorisés, ces montants assurent-ils aujourd'hui une parité de revenus à l'hectare entre la production céréalière et l'élevage bovin extensif ? Une telle comparaison – indispensable – se heurte néanmoins à un problème de sources :

- les données économiques du centre de gestion et d'économie rurale de Vendée⁹⁷ mentionnent un écart de marge brute à l'hectare entre la céréaliculture et l'élevage bovin extensif (système naisseur), de 669 € à 1048 € selon les cultures. Or l'aide agro-environnementale la plus favorable (RTA⁹⁸) ne s'élève qu'à 340 €/ha.
- Les données de la statistique agricole issues du RICA⁹⁹ ne permettent pas de se prononcer à une échelle géographique aussi réduite. En revanche elles permettent de bien mesurer l'évolution relative de la situation économique en France pour l'élevage bovin et pour la céréaliculture. Ainsi, en 10 années¹⁰⁰, l'excédent brut d'exploitation est passé en moyenne de 423 €/ha à 736 €/ha pour la céréaliculture, alors qu'il régressait légèrement de 459 €/ha à 443 €/ha pour la production de viande bovine.

L'écart actuel entre la céréaliculture et l'élevage, de l'ordre de 300€/ha, s'explique par de meilleures conditions et performances économiques pour la céréaliculture, les aides de la PAC étant plus élevées pour la viande bovine aussi bien au titre du 1^{er} pilier (345 €/ha contre 308 €/ha) que du second pilier (79 €/ha contre 1 €/ha). Pour obtenir la parité sur la base de ces chiffres nationaux, les aides du 2^{ème}

⁹⁶ Plan d'action pour le Marais poitevin Engagements de l'État (11 mars 2002) page 3 avant dernier alinéa.

⁹⁷ Données établies en moyenne pour les années 2008 à 2012 transmises à la mission par la DDTM de Vendée.

⁹⁸ Reconversion de terres arables en prairies, aide accordée pour 5 ans.

⁹⁹ Réseau d'informations comptables agricoles. Les résultats du RICA sont établis par Otex (orientation technico-économique) et par région, mais la représentativité à ce double niveau de découpage est faible. Pour cette raison la mission a établi ses comparaisons France entière. Compte tenu des rendements céréaliers dans le Marais, supérieurs à la moyenne de l'Otex, et d'une performance économique bovine moyenne dans le Marais, les écarts mesurés au niveau national doivent être considérés comme des minorants des écarts dans le Marais.

¹⁰⁰ Données retenues : résultat courant avant impôts par hectare de superficie agricole utile France métropolitaine pour l'Otex viande bovine et l'Otex Céréales, oléagineux protéagineux ; moyenne des années 2010 à 2012 comparé à la moyenne des années 2000 à 2002, échantillons de 600 à 1100 exploitations

pillier à l'élevage bovin auraient dû ainsi être revalorisées depuis 2003 bien plus qu'ils ne l'ont été.

En conclusion, malgré les aides du 2ème pilier de la PAC, les écarts de revenus dans le Marais poitevin, entre les surfaces consacrées à la céréaliculture et à l'élevage bovin, restent très élevés (plusieurs centaines d'euros par hectare). Ces écarts se sont sérieusement creusés depuis 10 ans.

Pourtant, il n'existe guère d'alternative à l'élevage bovin pour assurer la protection des milieux. L'ampleur de ces écarts de revenu menace donc les fondements des politiques publiques menées en France pour Natura 2000 depuis près de vingt ans (1996), qui visent à concilier les usages agricoles et la protection des milieux en ayant principalement recours à la contractualisation d'aides publiques. Un renforcement du niveau des aides, mais aussi du suivi réglementaire paraît donc inévitable.

3.3.2 La gestion des niveaux d'eau ne peut pas progresser sans objectifs clairement définis

La mission confirme l'intérêt de la négociation menée en 2013 concernant la gestion des niveaux d'eau dans le marais, mais elle en pointe aussi ses limites : absence d'une argumentation hydraulique permettant de garantir un niveau de risque acceptable pour les inondations, imprécisions juridiques (voir 2.1.6).

Au-delà d'une instrumentation défailante, il convient de s'interroger sur les objectifs assignés à cette négociation .

Le SDAGE Loire-Bretagne 2010-2015 avait défini un objectif technique précis, sur lequel la démarche menée s'est finalement calée : il s'agissait de « *garantir un niveau d'eau suffisamment élevé en fin d'hiver et en début de printemps pour assurer un bon état de conservation des milieux naturels* » (disposition 7C-4).

La lettre ministérielle qui a effectivement lancé cette démarche (voir 2.1.6) insistait également sur le terme « *règlement* », ce qui dénote un objectif commun d'affirmation des pouvoirs régaliens de l'État. Mais elle formulait l'objectif de la démarche de manière plus générale, il s'agissait de « *maintenir, voire de restaurer le caractère humide du marais* » au moyen de « *règlements qui permettent un gain environnemental ... soutenable* ».

Force est de reconnaître que la négociation a abouti à un résultat modeste, plus proche de la « *conservation* » que du « *gain environnemental* ». Ce constat peut s'expliquer par des facteurs techniques liés à la prévention des inondations. Mais il résulte aussi d'éléments de méthode.

À la lumière de cette expérience la mission souligne qu'une telle démarche ne peut prospérer qu'à condition d'être organisée en deux temps. Il convient d'abord d'explicitier les évolutions qu'il serait souhaitable d'introduire dans la gestion hydraulique du marais, en vue d'améliorer la conservation des milieux naturels. Cette phase relève essentiellement d'une expertise d'écologues.

Ensuite ces souhaits doivent être évalués d'une part par rapport aux possibilités permises par l'hydraulique, et d'autre part en fonction des autres objectifs qui doivent être assignés à la gestion de l'eau (économie, prévention).

Le SDAGE avait défini un objectif intermédiaire (augmenter les niveaux d'eau en fin d'hiver), qui a structuré la négociation. À la connaissance de la mission, aucun autre objectif intermédiaire n'a été invoqué dans cette démarche, faute d'avoir été identifié préalablement.

4 Les idées-force devant structurer l'action publique

4.1 Une vision commune de l'avenir du marais est nécessaire

Toute action publique dans le contexte compliqué du Marais poitevin doit s'assurer que les parties prenantes partagent un minimum de vision commune de l'avenir. C'est un prérequis en matière de cohérence, d'efficacité et d'efficience.

Ce socle commun se décline à la fois en choix d'aménagement du territoire et en choix de gouvernance, les deux pouvant être liés.

4.1.1 Partager les choix majeurs d'aménagement du territoire du marais

Le marais a été et reste emblématique d'un espace multi-usages (tourisme, grandes cultures, élevage) fondé sur des interdépendances amont-aval ou internes avec un maillage de canaux très dense ponctués d'ouvrages permettant d'isoler les casiers hydrauliques. Face à ces complexités, les décideurs publics n'ont eu de cesse d'inventer des instances à même de répondre à des acteurs soumis à des injonctions contradictoires : assurer les meilleurs rendements des terres les plus riches dans le marais desséché et, dans le même temps, appliquer les réglementations environnementales : directives Oiseaux et Habitats, directive cadre sur l'eau, code de l'environnement.

Si l'on note des progrès importants dans la concertation et le dialogue entre les partenaires-acteurs du Marais, les crispations demeurent toutefois dès lors que sont abordés les sujets posés par les interdépendances micro-territoriales : niveaux d'eau dans les casiers, prélèvements pour l'irrigation, restrictions pour la modernisation du drainage etc...

4.1.1.1 Les grandes options qui s'offrent au Marais poitevin

Schématiquement, trois voies pourraient être suivies :

- 1) La priorité serait donnée à une certaine forme de développement agricole avec la poursuite de l'intensification dans le marais desséché générant une forte valeur ajoutée (sauf peut-être si l'on tient compte des coûts économiques non immédiatement révélés¹⁰¹) mais aussi un fort impact environnemental (perte de biodiversité, irrigation, intrants et drainage). Ce modèle laisserait persister l'écart de viabilité économique avec l'élevage en prairie humide.
- 2) La priorité serait donnée à l'« écologisation » du territoire avec un modèle d'élevage extensif et l'application de règles sur les niveaux d'eau favorisant délibérément la biodiversité avec, à la clé, des aides conséquentes (achats fonciers, pertes de revenus compensées). Ce modèle, coûteux en raison du niveau d'intervention publique, ne tiendrait en outre pas compte des aspirations différentes d'autres secteurs de la société.

¹⁰¹ Coûts énergétiques (engrais, machines) et subventions du premier pilier de la PAC.

- 3) La priorité serait accordée à un modèle de cohabitation des usages, grâce auquel chaque type d'activité se verrait attribuer une place non prépondérante .

C'est l'approche « intégratrice » et « systémique » qui serait ici privilégiée pour garantir à la fois le fonctionnement d'un Marais considéré comme un écosystème (interdépendance et solidarité territoriales assumées). Dans ce type de configuration est clairement combattu tout ce qui contribue à segmenter le marais. On s'appuie sur une mise en œuvre de la trame verte et bleue articulée sur les réservoirs de biodiversité constitués par les zones Natura 2000. Les grandes cultures conserveraient leur place avec une attention plus grande portée à l'utilisation des intrants.

Il s'agirait en quelque sorte de garantir la résilience du territoire y compris en prenant acte des répercussions du changement climatique.

La mission estime que cette dernière voie, même si elle n'est pas la plus facile, est à privilégier. Son adossement à une vision partagée par une majorité d'acteurs est un pré-requis. À cet égard, le mode de gouvernance sera déterminant.

4.1.1.2 Quel zonage pour l'action publique ?

L'État souhaite depuis plusieurs années une clarification territoriale des priorités de l'action publique. Ses services ont ainsi envisagé de définir ces priorités en trois zones (secteur à enjeu principal environnement, secteur à enjeu principal agriculture et secteur à enjeux partagés). L'intérêt de cette approche, somme toute classique en matière d'aménagement d'un espace dont on a la maîtrise, est de localiser aussi clairement que possible les règles du jeu différentes en fonction des enjeux. Le parti adopté a en outre l'avantage d'être nuancé et de prendre en compte les interactions obligatoires entre la valorisation agricole et l'environnement : le secteur à enjeu principal environnement affiche son besoin de la polyculture élevage ; le secteur à enjeu principal agriculture intègre la conservation des prairies existantes et le besoin de développer les corridors écologiques.

La mission souligne cependant certains risques associés à cette approche. Toute nouvelle tentative de zonage risque en effet de soulever inutilement des débats qui seraient d'autant plus durs qu'on n'en connaîtrait pas la portée pratique et réglementaire. En supposant qu'un consensus des parties prenantes puisse être trouvé sur cette délimitation, ce zonage supplémentaire irait à l'encontre de la volonté de simplification voulue par le gouvernement. Les zonages existants sont déjà forts nombreux et des progrès de rationalisation sont largement possibles dans ce domaine¹⁰².

¹⁰² Le zonage retenu dans le Marais poitevin pour l'application des directives « Oiseaux » (ZPS) et « Habitats » (ZSC) est déjà identique. En outre, dans le cadre de la préparation du schéma régional de cohérence écologique (SRCE), la Région Pays de la Loire et les services de l'État sont convenus de retenir ces zones du Marais comme réservoir de biodiversité. Il serait heureux que ce choix puisse également être retenu pour la Région Poitou-Charentes. La simplification serait enfin complète si ces deux régions et l'État pouvaient également convenir que ce seul zonage soit utilisé pour différencier les autres priorités de l'action publique en matière d'environnement.

Tout compte fait, ne serait-il pas judicieux de ne retenir comme seul et unique zonage environnemental du marais celui qui s'impose : la délimitation Natura 2000 ?¹⁰³

Cette interrogation ne conduit pas nécessairement à rejeter, de la part des services de l'État, la recherche de priorités d'action par casier hydraulique homogène, à condition de tenir compte dans le même temps des possibilités qui leur sont réellement ouvertes au plan juridique : la loi sur l'eau ne peut pas tout faire¹⁰⁴ (voir § 2.1.6).

4.1.1.3 Reconnaître les interactions, incidences et souvent bénéfiques réciproques des activités

Les choix d'aménagement du territoire doivent reconnaître et intégrer les interactions entre les différentes activités. Dans le cas précis du marais, une interaction fondamentale existe entre élevage, gestion de l'eau et préservation de la biodiversité : elle est de plus en plus documentée et il est désormais établi qu'une bonne pratique de l'élevage concourt au bon état environnemental du marais.

Parmi les principes directeurs de la gestion quantitative du Marais poitevin, la disposition 7C4 du SDAGE prévoit de « *mettre en place un système de suivi et d'évaluation de l'évolution de la biodiversité, en lien avec l'évolution de la gestion de l'eau* ».

Dès à présent, l'étude confiée par l'EPMP à l'université de Rennes 1 et au CNRS intitulée « *Propositions pour le suivi de la biodiversité dans le Marais poitevin* » permet la définition d'une stratégie de suivi des milieux aquatiques. L'ambition d'un système de suivi est de permettre l'évaluation des objectifs de niveaux fixés par les règlements d'eau afin d'ajuster progressivement les modalités de gestion des ouvrages aux objectifs de conservation des habitats. Cette nécessité est illustrée par le rapport de l'université de Rennes et du CNRS (voir § 2.2 La connaissance) qui démontre la relation directe entre les communautés végétales et les descripteurs du régime hydrique (niveau d'eau maximum, durée annuelle d'inondation).

D'autres travaux scientifiques corroborent les interactions entre niveaux d'eau et biodiversité et pratiques de pâturage. Ainsi, « *le pâturage par les bovins et équins dans des prairies humides des Pays-Bas limitent le développement de roselières et favorise la présence d'oiseaux d'eau, surtout les oies, tandis que le maintien de zones de végétation hautes conduit à de fortes populations de campagnols (proies) nécessaires pour les espèces prédatrices. Les populations d'anatidés sont influencées par la structure et l'hétérogénéité du couvert et donc indirectement par la nature des herbivores. Notamment, le canard siffleur (Anas penelope) s'alimente préférentiellement sur les zones pâturées par les chevaux alors que*

¹⁰³ Ce choix peut certes poser problème pour l'agro-environnemental, pour lequel des surfaces limitées hors zone Natura 2000 ont pu jusqu'en 2013 bénéficier du même niveau d'aides publiques que dans les zones Natura 2000. Une extension limitée de ces zones pourrait répondre à ce problème.

¹⁰⁴ À noter par exemple que la rubrique 3.1.1.0 de la nomenclature de la loi sur l'eau figurant à l'article R214-1 du code de l'environnement soumet à autorisation les travaux et ouvrages sur le lit mineur des cours d'eau, mais non des canaux

l'oie cendrée (Anser anser) sur les couverts pâturés par des bovins dans des marais saumâtres à la végétation semblable à celle des communaux »¹⁰⁵

De même, les interrelations entre l'agriculture et la gestion hydraulique terrestre et la mise en valeur maritime de la zone par la conchyliculture doivent être intégrées dans l'élaboration de tout projet global.

La reconnaissance et la prise en compte de ces interactions plaident plutôt pour ne pas figer par un zonage par objectifs qui fatalement créera des limites artificielles du point de vue du fonctionnement des écosystèmes.

4.1.2 Partager des principes de gouvernance

Cette partie présente les principes de gouvernance que la mission estime indispensables quels que soient les choix qui sont traités au chapitre 5.

4.1.2.1 Limiter le nombre d'organisations intervenant sur des sujets similaires

Établir par convention les bases d'une collaboration entre deux organismes publics intervenant sur le même champ est une pratique fréquemment employée en France. Elle est systématique dans le Marais poitevin. Cette solution reste cependant moins efficace que celle qui consisterait à veiller à éliminer tout doublon dès la création de nouvelles structures.

En particulier, la mission considère que l'attribution du label de parc naturel régional au syndicat mixte du parc du Marais poitevin devrait être l'occasion de reconsidérer le rôle attribué jusqu'ici à l'Établissement public du Marais poitevin. La nécessité d'un organisme central, facilitant rencontres et négociation, est constamment reconnue depuis 2003. Mais, selon la mission, le maintien de deux organismes de ce type, qui pourraient rapidement s'estimer en concurrence, devrait être exclu.

Dans le même esprit, dans l'hypothèse où cet établissement public serait maintenu, il devrait être mis fin à ses attributions en tant qu'organisme unique de gestion collective (OUGC) de l'irrigation, dans la mesure où la plus-value de son intervention ne pourra être que marginale par rapport aux solutions de droit commun.

4.1.2.2 Maintenir un lien vivant entre l'État et les collectivités territoriales

Les compétences nécessaires à une mise en œuvre cohérente des actions publiques dans le Marais poitevin sont réparties entre différentes collectivités publiques :

- la Région est désormais désignée¹⁰⁶ comme chef de file des actions communes des collectivités locales dans le domaine de la biodiversité ; elle

¹⁰⁵ Loucougaray Grégory « Régimes de paturage et hétérogénéité de la structure et du fonctionnement de la végétation prairiale (Marais poitevin) Thèse soutenue à Rennes I en 2003.

est autorité de gestion des aides agro-environnementales au titre du Feader ;

- certaines compétences relatives à la gestion de l'eau, dans le domaine de la gestion des milieux aquatiques et de la protection contre les inondations, sont obligatoirement déléguées par les communes aux EPCI, qui peuvent eux-mêmes déléguer à des syndicats ;
- les départements à nouveau dotés d'une clause de compétence générale, peuvent choisir d'intervenir financièrement en faveur de certains projets (retenues d'eau, par exemple)
- l'État continue d'assumer la police de l'eau et la responsabilité du respect du principe de non-destruction des milieux, et plus généralement, du respect des directives européennes.

Cette répartition est tellement fine qu'il est impossible d'imaginer qu'une action cohérente, en matière d'eau et de biodiversité notamment, soit possible dans le Marais poitevin, sans un accord préalable, portant si possible sur une vision commune de l'avenir du marais et au minimum sur les principes d'une action commune.

4.1.2.3 Maintenir une coordination forte pour les actions de l'État ainsi que des moyens d'intervention spécifiques

L'action de l'État, seul, ne pourrait pas suffire à répondre correctement aux objectifs assignés au Marais poitevin. Mais la réussite d'un plan d'action pour le Marais poitevin passe néanmoins par une bonne coordination des rapports entre les services de l'État et les autres collectivités publiques (régions et départements), d'une part ; et par une bonne coordination des actions propres de l'État et de ses établissements publics (agence de l'eau, EPMP), d'autre part.

Une telle coordination est difficile, les tendances centrifuges reprenant rapidement de l'ampleur à la moindre défaillance. C'est pourquoi l'organisation qui la porte doit être particulièrement soignée.

Trois points méritaient (début 2014) d'être améliorés :

- le double positionnement du directeur-adjoint de l'EPMP, censé à la fois coordonner les services de l'État et opérer sous la direction du directeur de l'établissement, ce qui est impossible ;
- l'implication des préfets et des directeurs de services, réelle, n'était pas accompagnée d'une mobilisation suffisante des compétences fines dans leurs structures, par exemple la police de l'eau (voir § 2.1.6 et 3.7) ; un travail en réseau, s'appuyant sur l'animation d'un chef de file choisi au sein de ces services et muni d'une lettre de mission annuelle, serait un modèle à retenir. Les DREAL et DDT(M) ont prouvé qu'elles savaient employer ces méthodes sur d'autres sujets (clubs risques ou police de l'eau, MISEN, programmes annuels de contrôle).
- La coordination entre les services de l'agence de l'eau et les autres intervenants d'État (en particulier l'EPMP) faisait apparaître des points de

¹⁰⁶ Loi n°2014-58 article 3 II. — La région est chargée d'organiser, en qualité de chef de file, les modalités de l'action commune des collectivités territoriales et de leurs établissements publics pour l'exercice des compétences relatives :

« 1° A l'aménagement et au développement durable du territoire ;

« 2° A la protection de la biodiversité ;

« 3° etc.

vue différents, heureusement résolus. Mais cette articulation reste un point faible du dispositif.

Dans ce cadre, la responsabilité de gestion du PITE (programme d'intervention territorial de l'État) attribué au préfet coordonnateur renforce son autorité. Les débats quant à son emploi suscités au sein du conseil d'administration de l'EPMP en renforcent la cohérence. Sa souplesse d'affectation est indispensable pour l'État dans les situations complexes rencontrées localement. C'est pourquoi la mission considère qu'un tel outil doit être maintenu.

4.2 Respecter nos engagements européens en différenciant conservation des milieux et reconquête

L'application pratique de trois directives européennes, la directive « Oiseaux » (2009/147, ex 79/409), la directive « Habitats » (92/43) et la directive cadre sur l'eau (2000/60-DCE) dans le Marais représentent des enjeux importants.

Les réponses au contentieux européen de 1999 (voir § 1.3) se traduisant par la désignation de plus de 60 000 ha de zones Natura 2000 terrestres et la mise en œuvre des 3 SAGE sont apparues satisfaisantes pour respecter nos engagements issus des directives Oiseaux et Habitats. Les évaluations les plus récentes sur le maintien des prairies permanentes confirment les tendances en cours, mais une vigilance s'impose sur le respect des actions programmées dans le DOCOB.

En particulier, *« la gestion des niveaux d'eau élevés en période fin hivernale – début de printemps (de janvier à mars) constitue un élément essentiel du maintien dans un bon état de conservation de nombreux habitats naturels (prés salés thermoatlantiques, prairies humides eutrophes, fossés et points d'eau) et espèces (Guifette noire, cuivré des marais, loutre d'Europe, nombreux poissons et amphibiens...), pour lequel la France a des obligations de résultat, qui lui ont été clairement rappelées par l'arrêt de la Cour de justice des Communautés européennes du 25 novembre 1999 (Affaire C-96/98). La Cour a en effet estimé que « la République Française a manqué à son obligation de prendre les mesures appropriées pour éviter la détérioration des sites du Marais poitevin classés en ZPS¹⁰⁷ ».*

Il convient de garder à l'esprit que les directives « Oiseaux » et « Habitats » imposent aux États membres une grande vigilance au regard de toute destruction potentielle des milieux¹⁰⁸ : leur objectif est d'abord celui de leur conservation en bon état.

L'important est donc de bien différencier la conservation des milieux remarquables, point pour lequel tout manquement à nos obligations ne peut que conduire à la réouverture d'un contentieux, de la reconquête des prairies qui, bien qu'indiqué dans le plan de 2003, ne constitue pas une obligation réglementaire. En effet, selon les services juridiques du ministère chargé de l'environnement, l'augmentation de surface prairiale ayant été défini sur une base unilatérale, n'est en rien un objectif qui lie la France. Cette meilleure différenciation pourrait avoir aussi l'intérêt de

¹⁰⁷ SDAGE Loire-Bretagne, disposition 7C4

¹⁰⁸ La destruction n'est possible qu'en cas de raisons d'intérêt public majeur. Elle doit être compensée.

faciliter le dialogue local, en particulier avec les représentants des agriculteurs et des associations de protection de la nature.

Bien distinguer les objectifs de conservation des milieux (une priorité), des objectifs de reconquête répond aussi à une double préoccupation : budgétaire, puisqu'en général il est beaucoup moins onéreux de conserver que de reconstituer ; mais aussi patrimoniale, il est beaucoup moins aléatoire de maintenir en bon état des milieux naturels exceptionnels que de chercher à les re-crée. C'est aussi pour cette raison que l'encadrement communautaire des études d'impact donne la priorité au fait d'éviter ou de réduire la destruction des milieux, avant d'envisager de la compenser (démarche dite E,R,C).

En ce qui concerne la DCE, une double exigence pèse sur les instances du marais pour que soient atteints ses objectifs tant quantitatifs que qualitatifs des eaux souterraines et des eaux de surface. Il apparaît que l'état chimique de certaines des masses d'eau, mesuré en 2011 n'est pas conforme. Pour les aspects quantitatifs, déjà largement abordés dans ce rapport, il est impératif de ne pas « *constater d'évolution inter-annuelle défavorable de la piézométrie (baisse durable de la nappe hors effets climatiques), et que le niveau piézométrique qui s'établit en période d'étiage permet de satisfaire les différents usages, sans risque d'effets induits préjudiciables sur les milieux aquatiques et terrestres associés, ni d'invasion salée, ni un autre effet¹⁰⁹ ».*

4.3 Fonder l'action publique sur des bases scientifiques vérifiées en tenant compte du changement climatique

En zone Natura 2000, les maîtres d'ouvrage doivent réaliser des études d'incidences au regard d'une question centrale relative à la destruction possible d'habitats ou d'espèces protégées.

La réponse peut être évidente pour certains types de projets, comme le drainage en zone humide. Elle l'est sans doute moins dans d'autres cas. La prudence recommande donc que l'autorité préfectorale s'appuie sur un conseil scientifique reconnu, surtout quand les projets sont instruits par les mêmes services de l'État à l'instar de la modification des règles de gestion des niveaux d'eau.

Pour ne pas créer d'instances nouvelles, tout en tenant compte de la spécificité du Marais poitevin relevant de deux régions différentes, il est suggéré que les Conseils Scientifiques Régionaux du Patrimoine Naturel (CSRPN) de ces deux régions constituent une commission commune chargée spécifiquement du Marais poitevin. Celle-ci pourrait être sollicitée par le préfet coordonnateur et, par délégation, par les préfets de département. Elle serait aussi sollicitée pour avis (écrit) préalablement à l'agrément des projets territoriaux visés au point 4.2.7 du présent rapport.

Il serait également souhaitable que cette commission puisse répondre en amont à des questions relevant d'un avis scientifique de l'EPMP ou du syndicat du parc (dans l'hypothèse où celui-ci serait labellisé Parc naturel régional).

La mission souhaite par ailleurs que l'impact du changement climatique soit intégré dans les perspectives de gestion future du Marais.

¹⁰⁹ Arrêté du 17 décembre 2008 et paragraphe 2.1.2 de l'annexe V de la DCE.

Des travaux ont été entamés récemment par le BRGM Poitou-Charentes qui a réalisé, dans le cadre du projet « Explore 2070 » (Élaboration et évaluation des stratégies d'adaptation au changement climatique en France face à l'évolution des hydrosystèmes et des milieux côtiers à l'horizon 2050-2070) une étude destinée à évaluer l'impact du changement climatique sur les niveaux de nappes et les débits des cours d'eau du Marais poitevin, grâce à un modèle appelé « Jurassique ».

Sept simulations prospectives ont été réalisées sur la période 2046-2065 à partir de données de différents modèles climatiques utilisant le scénario A1B du GIEC et en considérant des prélèvements « fixes » par rapport à l'actuel. Les résultats de ces simulations ont été confrontés aux résultats des simulations réalisées sur la période de référence 1961-1990 à l'aide de données climatiques issues aussi des différents modèles précédents. Une simulation supplémentaire a été réalisée sur la période de référence avec des données SAFRAN¹¹⁰ calculées à partir de données climatiques observées. Cette simulation sert de référence pour caractériser le temps présent.

Les résultats présentés par le BRGM¹¹¹ montrent qu'« Au niveau du Marais-Poitevin (seconde zone humide de France), des niveaux de nappes plus bas en hiver et surtout au printemps pourraient réduire les apports à la zone humide. Néanmoins, les niveaux des nappes périphériques étant fortement marqués par les prélèvements, la réduction de ces derniers, comme envisagé actuellement devrait améliorer nettement la situation des nappes en été, contrebalançant l'effet du changement climatique. En ce qui concerne le débit des cours d'eau, sur les secteurs à « forte inertie », la baisse générale de ceux-ci devrait être importante (nord de la Vienne). Dans la partie centrale l'impact serait légèrement moindre en termes de débits moyens des cours d'eau mais les étiages devraient être tout de même plus sévères. Certaines sources utilisées pour l'eau potable (Vivier à Niort par exemple), pourraient connaître davantage de situations critiques. Dans certaines simulations, les phénomènes de crues en hiver pourraient être plus intense qu'actuellement ».

1. Recommandation n°1 au préfet coordonnateur : Les impacts à venir du changement climatique sur le marais devraient être pris en compte dans les différents scénarios possibles ou souhaitables d'occupation du sol

4.4 Valoriser l'agriculture, la conchyliculture et l'activité touristique comme les moteurs de développement du marais

Le Marais poitevin doit conjuguer à la fois une vision dynamique et une préoccupation permanente de développement durable.

D'origine anthropique, cet espace a toujours évolué au cours des siècles où les hommes l'ont façonné pour l'aménager à leur profit. Le territoire est d'ailleurs toujours relativement densément peuplé. Tout projet ou plan d'aménagement ne doit pas casser cette vision dynamique pour lui substituer une conception figée d'un état supposé idéal de nature (qui n'est pas naturelle).

¹¹⁰ Données horaires établies sur une grille de 8km par Météo France.

¹¹¹ <http://sigespoc.brgm.fr/spip.php?article30>

En revanche, l'aménagement doit être « durable », ce qui impose de tenir compte de tous les paramètres (économiques, environnementaux et sociaux) tout en préservant cette capacité d'évolution et de résilience du marais.

Les moteurs du développement économique ne sont pas si nombreux sur le territoire : on cite classiquement l'agriculture, la conchyliculture et le tourisme. En l'absence pour l'instant de services écosystémiques valorisés par le marché, ces trois sources de développement économique apparaissent uniques.

Il faut donc préserver les conditions de développement de ces activités en les rendant compatibles entre elles, pour permettre aux habitants de rester (et à leurs enfants de s'installer). Le marais n'a pas vocation à revenir à un état de nature obérant toute activité humaine.

4.4.1 L'agriculture

Activité originelle, l'agriculture a profondément évolué au cours du temps. L'évolution de la valeur des terres atteste de ce changement¹¹². L'agriculture a pu être, du fait de son intensification, en conflit avec d'autres usages ou visions du marais. Des excès ont pu être commis dans ce processus d'intensification localisé. Des excès ont pu également être commis dans la formulation des revendications environnementalistes. Il s'agit maintenant, en tous lieux, de promouvoir une agriculture qui soit à la fois performante économiquement et écologiquement.

Hors du périmètre Natura 2000, l'agriculture doit pouvoir se développer dans le respect des règles existantes. Dans le périmètre Natura 2000, l'agriculture doit s'adapter aux règles environnementales spécifiques.

4.4.2 La conchyliculture

C'est une activité importante dont les caractéristiques et exigences n'ont peut-être pas assez été prises en compte dans le passé.

On compte 139 entreprises conchyloles exploitant en Baie de l'Aiguillon et dans le Pertuis Breton qui produisent annuellement entre 10 000 et 12 000 tonnes de moules ainsi que 10 000 tonnes d'huîtres.

La technique de la culture sur bouchots a été introduite pour la première fois dans la baie au XIII^e siècle et la réputation des moules de bouchot du Marais poitevin n'est plus à faire. 8 000 à 10 000 tonnes de moules sont élevées sur bouchots dans la baie et contribuent à 20 % de la production nationale désormais encadrée par une démarche Spécialité Traditionnelle Garantie protégeant ce mode d'élevage.

L'estuaire du Lay est un bassin majoritairement mytilicole. Le long du littoral s'étirant de la Tranche-sur-Mer à l'Aiguillon sur-Mer, on compte 187 km de linéaires de concessions mytilicoles. Cependant, les entreprises vendéennes n'exploitent que 23 % de ces concessions, le reste étant détenu par des concessionnaires de Charente-Maritime.

¹¹² Au sortir de la guerre, il fallait l'équivalent de deux hectares de plaine pour acheter un hectare de marais. Aujourd'hui, un demi siècle plus tard, c'est à peu près l'inverse : deux hectares de marais pour un hectare de plaine.

On peut estimer à 400 le nombre de personnes directement concernées par la production conchylicole en ne couvrant que la zone du Lay, de la Baie de l'Aiguillon et les filières du Pertuis Breton. À cela s'ajoute les emplois saisonniers et les emplois indirects liés à la distribution ou à l'industrie des équipements et matériels conchylicoles.

Une des grandes particularités de la Baie, essentielle à la mytiliculture comme à l'ostréiculture réside dans les conditions propices à la reproduction des mollusques qu'elle offre. Ainsi les surfaces concédées, en particulier en Baie de l'Aiguillon, sont associées à des activités de captage et d'élevage. En fonction des années, la Baie peut contribuer jusqu'à 40 % de l'approvisionnement national en naissain de moules.

Les conditions de production de la Baie et du Pertuis Breton sont directement influencées par les apports des bassins versants et la gestion des quantités et de la qualité des eaux qui s'y déversent. Elles sont donc liées intrinsèquement au Marais poitevin et à sa gestion.

Pour que la conchyliculture soit un des moteurs véritables du développement économique durable du Marais poitevin, il convient de porter attention aux points suivants :

- l'amélioration de la qualité des eaux conchylicoles. Aujourd'hui, les classements sanitaires des zones de production tendent à se dégrader avec de probables déclassement des zones conchylicoles de A en B. Une des conséquences de ce déclassement qui est propre au secteur de la Baie et du Pertuis est d'imposer aux navires expéditeurs, de manière systématique ou selon les périodes, de purifier leurs coquillages et donc de disposer d'un nouvel agrément à ce titre mais aussi des installations à terre très probablement. Ceci peut s'opposer aux logiques d'occupation des sols sur les bassins versants à l'interface avec des enjeux touristiques et agricoles, et il faut veiller à ce que le développement et l'installation des exploitations conchylicoles, y compris pour des jeunes ne soient pas freinés ;
- la réduction des pertes liées d'une part aux mortalités et d'autre part à la prédation (oiseaux, étoile de mer, bigorneaux) ;
- le maintien et l'amélioration des équilibres pour le bon fonctionnement des écosystèmes littoraux :
 - bons résultats en termes de santé et de performances ou de rendements des élevages, régulation des capacités trophiques,
 - besoin d'une gestion de l'eau (quantitative et qualitative) qui tient compte des impératifs et contraintes de la conchyliculture,
 - résolution des questions d'envasement subi (étiage) entraînant la remise en cause de l'implantation actuelle de certains bouchots et parcs à huîtres, notamment situés dans l'estuaire du Lay

La profession conchylicole rappelle à juste titre les rôles et services souvent méconnus qu'assurent les ressources et les activités conchylicoles, en particulier en matière d'élimination d'azote¹¹³ et de fixation de CO₂¹¹⁴.

4.4.3 Le tourisme

L'importance du tourisme et de son développement a été rappelé précédemment (§ 2.4). Les initiatives conjointes et coordonnées des collectivités ont déjà démontré que le potentiel de développement de cette activité était important.

Ce développement doit se faire avec une stratégie globale, que les précédents rapports appelaient déjà de leurs vœux, et qui tiennent compte des autres sources de développement précédemment évoquées, l'agriculture et la conchyliculture.

4.5 Protéger les populations locales des risques d'inondation

La protection des populations (sécurité civile) est l'un des objectifs prioritaires de la gestion de l'eau, avant les exigences des milieux, l'agriculture ou la navigation¹¹⁵. La protection des biens contre les inondations fait aussi partie de cette deuxième catégorie d'objectifs entre lesquels le préfet arbitre au cas d'espèce. Mais même s'il est possible de faire prévaloir la biodiversité vis-à-vis de la prévention des inondations, le préfet ne peut s'avancer sur ce point sans avoir mesuré et minimisé les risques pris. Ce n'est pas qu'une question juridique, l'évaluation de ce risque conditionne aussi certainement l'avis des maires et des instances consultatives (CODERST).

Même si ce n'est pas de la compétence de l'EPMP, l'évaluation de ce risque est un préalable à toute modification significative du niveau des eaux, soit à l'occasion de la préparation par les collectivités territoriales (ou leurs regroupements) d'un plan d'actions de protection contre les inondations (PAPI) ou de la préparation par l'État d'un plan de prévention des risques d'inondation (PPR), soit par l'Institution (ou les syndicats de bassin), eux-mêmes sollicités par le préfet par un arrêté complémentaire¹¹⁶.

4.6 Définir des priorités d'action réalistes en précisant les moyens qui permettront d'aboutir

Historiquement, le marais a connu des périodes de grands aménagements structurants avec des points culminants au 12^{ème} siècle (creusement des canaux

¹¹³ Une étude (J.G. Ferreira et al., 2009) utilisant des outils de simulation a montré que le stock de moules sur filière du Pertuis Breton (2 300 – 2 600 tonnes) contribuait par son activité de filtration et d'alimentation à l'élimination de 31 tonnes d'azote chaque année. Ce niveau d'azote éliminé, uniquement par les moules d'élevage correspond aux apports annuels en azote d'une population de 39 505 personnes.

¹¹⁴ 100g de coquille calcaire de mollusque correspondent à 12g de carbone. Récolter et commercialiser 20 000 tonnes de coquillages par an, c'est sortir de l'eau 1 680 tonnes de carbone (hypothèse taux de chair 30%).

¹¹⁵ L.211-1 II CE.

¹¹⁶ Article R.214-17 CE.

destinés à la navigation) puis au milieu du 17^{ème} siècle où fut décidé son dessèchement. Les techniques mettent en œuvre des levées pour séparer marais mouillés et desséchés, des digues pour se protéger de l'eau salée et un maillage de canaux et d'ouvrages hydrauliques pour assurer la gestion de l'ensemble. En dehors des cours d'eau relevant du domaine public fluvial, les réseaux de canaux et les ouvrages appartiennent aux associations syndicales de propriétaires créés à partir du 17^{ème} siècle.

À cela se sont ajoutés des groupements publics dès les années 1980 avec l'Institution interdépartementale du bassin de la Sèvre-niortaise (IIBSN) et des syndicats mixtes d'aménagement hydraulique de bassin.

Les travaux d'hydraulique agricole lancés dans les années 1960 et la modernisation de l'agriculture d'une façon générale a bouleversé l'occupation des sols. Entre 1973 et 1991, les surfaces en culture du marais sont passées de 21 500 ha à 54 300 ha au détriment des espaces prairiaux en diminution de plus de 50 %. Drainage enterré, remembrements, prélèvements pour irriguer, le paysage économique et environnemental change radicalement jusqu'au point de remettre en cause la nature même de la zone humide et de son fonctionnement.

Le contentieux communautaire de 1999 vient mettre un coup d'arrêt à cette évolution néfaste pour l'avifaune inféodée au marais et, globalement, à sa biodiversité.

Cette lecture très résumée de l'évolution du marais et les constats de la mission dressés dans les parties précédentes nourrissent l'idée que le marais est aujourd'hui dans une situation « métastable » avec, de facto, une répartition des activités en son sein qui permet d'éviter de graves conflits.

Aussi, les priorités d'action futures devront tenir compte de la grande difficulté à reconquérir des surfaces de prairies importantes comme il avait été prévu de le faire par le plan gouvernemental de 2003, mais également de la proposition d'une cohabitation réussie d'activités souvent antagonistes : grandes cultures versus élevage extensif.

4.6.1 Harmoniser les listes locales Natura 2000, créer un conseil scientifique du marais et mettre à niveau la gestion de Natura 2000

La Directive « Habitats », notamment son article 6, demande aux États membres de l'Union Européenne de prendre les mesures appropriées pour éviter la détérioration des habitats naturels ou des habitats d'espèces ainsi que la perturbation des espèces au regard des objectifs de conservation des sites.

La France a fait le choix de listes positives d'activités devant faire l'objet d'une évaluation préalable de leurs incidences sur les objectifs de conservation des sites Natura 2000. Le décret n°2010-365 du 9 avril 2010 fixe le dispositif réglementaire global, et établit une 1^{ère} liste, dite « nationale » d'activités soumises à évaluation préalable.

Les activités soumises à évaluation sont également listées dans deux listes locales faisant l'objet d'arrêtés départementaux.

La mission propose par souci d'homogénéisation et de simplification d'établir dans l'emprise du Marais poitevin une liste unique de projets.

Il a été souligné tout au long de ce rapport l'importance de l'expertise scientifique et de façon générale de la connaissance à mobiliser pour étayer les choix publics ou privés dans le Marais.

D'ores et déjà, de nombreux travaux de chercheurs dans le domaine de la biodiversité méritent une valorisation et une appropriation par les autorités décisionnaires. La mission propose par conséquent que soit créé un conseil scientifique du Marais réunissant des membres des deux CSRPN Poitou-Charentes et Pays-de-Loire.

Beaucoup de retard a été pris pour piloter le DOCOB du Marais poitevin de façon convaincante, c'est-à-dire en appliquant l'article R. 414-8-5 I du code de l'environnement, Le syndicat mixte est devenu l'animateur du site Natura 2000 pour le compte de l'EPMP et l'évaluation du DOCOB a été lancée début 2014.

La mission estime qu'il s'agit d'un enjeu majeur pour le respect de nos engagements européens. Le pilotage de Natura 2000 ne va pas de soi pour l'établissement public qui doit agréger les compétences multiples des services déconcentrés de l'État et du PIMP, tout en incluant les expertises des scientifiques. Ainsi, il serait souhaitable que l'EPMP fixe rapidement les tâches incombant à chaque institution de façon lisible et coordonnée.

2. Recommandation n°2 aux préfets des régions Poitou-Charentes et Pays de la Loire : Réunir auprès du préfet coordonnateur une formation spécialisée des conseils scientifiques régionaux de la protection de la nature.

4.6.2 Achever la protection de l'alimentation en eau du marais en période estivale et en évaluer l'impact

La stratégie dite de substitution initiée en 2003 est déjà opérationnelle dans le bassin des Autizes. Elle sera complétée probablement dès l'été 2015 dans les bassins du Lay et du fleuve Vendée (voir 2.1.5). Le département de la Vendée serait ainsi entièrement couvert dès cette date. Ce constat offre une opportunité et ouvre une question.

Il serait ainsi opportun d'évaluer méthodiquement les impacts de cette mesure :

- d'une part sur un plan hydrologique, les résultats favorables attendus sur l'hydrologie sont-ils au rendez-vous ?
- d'autre part sur un plan économique, quel bilan tirer de la réorganisation de l'irrigation, en termes d'évolution des emplois et structures agricoles comme des productions (valeur ajoutée) ?
- Une telle évaluation pourrait nourrir concrètement des débats récurrents au niveau régional comme au niveau national, qui peinent à sortir d'arguments de principe.

3. Recommandation n°3 au préfet coordonnateur : Faire évaluer dès que possible l'impact hydrologique et économique de la stratégie de substitution mise en œuvre pour les bassins des Autizes, du Lay et du fleuve Vendée.

Une question reste cependant ouverte en ce qui concerne les autres bassins, pour lesquels la stratégie de substitution piétine (voir 2.1.5), alors qu'elle est mise en œuvre depuis plus de 10 ans : que faire? À cette question lancinante la mission ne voit pas d'autre réponse possible que celles-ci :

- continuer à soutenir, dans la mesure du possible, la maîtrise d'ouvrage pour la création de telles retenues¹¹⁷ ;
- poursuivre dès maintenant, ou initier si ce n'est pas encore fait, la baisse des prélèvements dans les milieux naturels excédant leurs possibilités. Cette orientation est conforme à une recommandation formulée dans le rapport¹¹⁸ que M. MARTIN, alors député du Gers, a rendu au Premier ministre en juin 2013. Il ne serait en effet pas légitime, de prolonger indéfiniment les délais accordés depuis 2003 pour la mise en œuvre d'une telle stratégie.

4.6.3 Gérer les niveaux d'eau dans le marais

En schématisant, on pourrait dire que grâce à l'impulsion initiale et à une bonne stratégie technique élaborée lors de la préparation du SDAGE 2010-2015, le plan 2003-2013 a permis des avancées décisives (bien qu'encore partielles) en ce qui concerne l'alimentation des nappes de bordure du marais et l'irrigation agricole.

Le plan suivant, dont la nature et la durée restent à définir, devrait viser des progrès équivalents dans le domaine de la gestion des niveaux d'eau dans le marais. Ces progrès ne seront possibles que si cette question délicate est abordée avec méthode, dans la durée, et avec un souci affirmé du dialogue entre des exigences difficiles à concilier.

À court terme, il conviendrait que les résultats obtenus par la négociation, si modestes soient-ils, puissent être mis en œuvre ; que l'instance qui sera chargée dévaluer cette « *expérimentation* » soit définie ; et que les outils juridiques de la police de l'eau (sans lesquels la notion de règlement n'aurait aucun sens) soient employés correctement, ne serait-ce qu'à titre de chantier d'apprentissage collectif.

¹¹⁹

¹¹⁷ Au cours de l'entretien qu'il a accordé à la mission, le président du Conseil général de Charente-Maritime a regretté ne pas avoir encore pu trouver un accord avec les structures agricoles permettant d'accompagner la maîtrise d'ouvrage de tels projets

¹¹⁸ Voir « La gestion quantitative de l'eau en agriculture », partie 3.3.3 pages 44 et 45

<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/134000337/0000.pdf>

¹¹⁹ En résumé, la démarche juridique consiste à :

- à déterminer les niveaux d'objectif pour chaque bief considéré comme un cours d'eau
- en déduire les arrêtés préfectoraux à prendre par ouvrage en application du R 214-17 CE
- inciter (via des contrats de marais) les ASA et les éleveurs (via l'augmentation des aides) à une gestion adéquate des marais et territoires ne relevant pas de la loi sur l'Eau.

La démarche est plus complexe à monter s'agissant du moyen terme. Elle doit d'abord mobiliser la connaissance des milieux naturels exceptionnels que recèle le marais, quel est leur régime hydrique optimal ? Les réponses sont ici parfois divergentes (selon les espèces, les équipes scientifiques, etc.), allant d'une très grande prudence¹²⁰ à des affirmations plus tranchées. Quelle que soit la réponse que l'on choisit de donner à cette question du régime hydrique optimal, il est en tous cas impossible de progresser tant qu'un objectif (en termes de souhaits, à confronter ensuite aux autres objectifs de la gestion de l'eau) n'est pas formulé de manière claire, éventuellement différencié selon les secteurs. La mission propose de saisir le conseil scientifique (voir § 5.2) de cette question difficile, pour lever, autant que faire se peut, ces incertitudes.

Aucun progrès significatif dans la gestion des niveaux d'eau dans le marais n'est ensuite possible tant que la question de la prévention des inondations n'est pas abordée de front. La mission reprend donc à son compte la recommandation formulée par le rapport d'évaluation à mi-parcours non suivie d'effet, celle de faire développer, probablement par bassin dans un premier temps, un modèle hydraulique adapté à cette question spécifique. Il convient en effet d'insister : la notion de risque ne s'aborde pas dans le cadre d'une « expérimentation », elle s'aborde au contraire en anticipant sur des événements redoutés.

4. Recommandation n°4 au préfet coordonnateur : Montrer dès maintenant, par une argumentation hydraulique que la hausse des niveaux d'eau l'hiver n'accroît pas significativement le risque d'inondation. Faire développer un modèle hydraulique par bassin, soit directement au profit des services de l'État (dans le cadre des PPRi), soit au sein des structures existantes par bassin (IIBSN, etc.) sollicitées par un arrêté complémentaire au titre de la police de l'eau et financées par le PITE, soit encore sous maîtrise d'ouvrage commune entre l'État et ces structures.

Après ces deux phases préalables, déterminant le souhaitable et le possible, le préfet coordonnateur pourra ouvrir à nouveau des discussions approfondies avec les parties prenantes (les agriculteurs, les associations, etc.) en vue de chercher à définir un compromis acceptable. Au besoin, il rendra un arbitrage, alors muni de tous les éléments nécessaires.

Si la discussion promet d'être particulièrement ardue, un groupe de travail composé principalement de membres de l'administration en proposera préalablement les objectifs, comme cela avait été fait avec succès (mais non sans difficulté) avant le SDAGE 2010-2015 pour l'irrigation et la gestion des nappes.

Si des priorités géographiques doivent être retenues, ne serait-ce que pour des raisons budgétaires, la mission suggère de retenir le bassin de la Sèvre-niortaise, qui avancera probablement le plus rapidement dans cette démarche compte tenu des données disponibles et des équipes mobilisables ; ainsi que le bassin du Lay, qui ne présente pas les mêmes caractéristiques mais recèle de grandes richesses naturelles. Dans ce dernier cas, la disposition spécifique prévue par le SAGE (voir 2.1.4) doit bien entendu être respectée.

¹²⁰ Propositions pour le suivi de la biodiversité dans le Marais poitevin, Université de Rennes-CNRS, janvier 2013, fin de l'introduction : « A l'heure actuelle, la connaissance de la réponse de la structure de la biodiversité à des variations fines de la gestion quantitative des niveaux d'eau restent du domaine de la recherche »

4.6.4 Favoriser l'amélioration des milieux par des projets locaux en revalorisant les aides à l'élevage

Comme l'expose la partie 3.3 de ce rapport, la parité des revenus agricoles entre l'élevage et la céréaliculture, objectif du plan initialement respecté, est devenu hors de portée. La mission ne saurait donc recommander de renouveler un tel engagement.

Il reste pourtant nécessaire pour les pouvoirs publics d'utiliser les outils réglementaires disponibles pour réduire, autant que faire se peut, un écart croissant entre ces deux types de production. En termes de politique agricole à proprement parler, au titre du 1^{er} pilier de la PAC, les pouvoirs publics ont annoncé¹²¹ leurs intentions à l'automne, en vue de redéployer des moyens significatifs au profit de l'élevage.

À la différence du 1^{er} pilier de la PAC, l'objectif du dispositif agri-environnement n'est pas directement celui d'un soutien du revenu agricole. C'est celui d'un encouragement aux pratiques agricoles respectueuses de l'environnement. C'est pourquoi la mission ne préconise pas une revalorisation des aides de ce type sans évolution vers un plus haut niveau d'exigence environnementales.

La démarche régaliennne (et donc descendante) proposée pour la gestion des niveaux d'eau dans le marais mettra du temps à passer dans les faits. Sans attendre cette échéance, la mission propose donc d'ouvrir une démarche de projet (et donc ascendante) aux acteurs de terrain. Il s'agirait de permettre à des groupes d'éleveurs de proposer des conditions d'exploitation et de gestion hydraulique plus favorables aux milieux naturels, notamment en termes de gestion hydraulique (avec le soutien explicite des structures de terrain responsables de ce facteur les concernant, syndicat de marais par exemple), permettant d'accéder à un contrat environnemental revalorisé. Ce dispositif serait ouvert en zone Natura 2000, il serait assorti d'obligations minimales à définir (à proposer aux deux Régions). Certaines aides au sein des contrats de marais, à souscrire par ces mêmes structures de terrain, seraient soumises aux mêmes conditions.

5. Recommandation n°5 au préfet coordonnateur et aux deux Régions : Définir puis mettre en place en zone Natura 2000 un appel à projet ouvert à des groupes d'éleveurs associés à leurs structures de gestion des marais (ASA), en vue d'obtenir une amélioration des conditions d'exploitation et de gestion hydraulique favorables aux milieux naturels. Augmenter dans ce cadre les aides agro-environnementales à l'élevage.

Mettre en place un tel dispositif suppose, de la part des services de l'État et des deux Régions, d'adopter une véritable démarche de projet : désignation d'un chef de projet pour chaque partie (un seul pour l'État), élaboration de propositions, négociation des projets de contrat-type, le cas échéant expérimentation, etc. C'est donc une démarche lourde.

L'alternative, qui sera probablement demandée par la profession agricole, serait de revaloriser les aides (et les cahiers des charges) actuels de manière globale, sur la

¹²¹ Intervention du président de la République au 22^{ème} sommet de l'élevage, 2 octobre 2013

<http://www.elysee.fr/declarations/article/intervention-lors-du-22eme-sommet-de-l-elevage-a-cournon-d-auvergne/>

base d'un argumentaire centré sur l'évolution différenciée des revenus agricoles. Bien que plus simple, une telle solution mobilisant moins les acteurs de terrain serait probablement moins performante au plan environnemental.

4.6.5 Développer l'action foncière

Le contentieux européen avait pointé, de manière très précise, quelques prairies humides à haute valeur patrimoniale (en termes de richesse des milieux naturels) dont la France n'avait pas su garantir la pérennité.

Des prairies permanentes de ce type, proches des cours d'eau, jamais retournées (et donc au sol irrégulier, ce qui est un facteur favorable pour la biodiversité remarquable) existent encore dans le marais, en particulier sous forme de prairies communales exploitées de manière très traditionnelles.

La mission estime que ces prairies patrimoniales devraient être rapidement mieux protégées qu'aujourd'hui, sans attendre qu'une éventuelle stratégie foncière générale soit définie et surtout mise en œuvre. Elle propose donc :

- qu'après concertation¹²² un arrêté de biotope soit rapidement pris pour toutes les prairies communales de ce type (les services de l'État et du Conservatoire du littoral connaissent ces prairies) ; l'arrêté prévoira la poursuite de l'exploitation agricole traditionnelle (élevage), les communes et les éleveurs n'en seront donc pas lésés ;
- que le Conservatoire du littoral (là où il est autorisé à intervenir) ou l'EPMP propose simultanément l'achat de ces prairies aux communes propriétaires, qui resteront libres d'accepter (ou non) ces offres ; le maintien des conditions traditionnelles d'exploitation de ces prairies serait prévu ;
- que le même type de dispositions puisse être offertes aux propriétaires privés qui le souhaiteraient. Il est en effet probable qu'une action coercitive serait en effet ici lourdement contre-productive.

Ces acquisitions foncières ont bien-sûr un coût. Mais celui-ci représente un bénéfice pour les milieux naturels immédiatement concrétisés.

6. Recommandation n°6 au préfet coordonnateur : Pour les prairies communales à haute valeur patrimoniale, mettre en œuvre une stratégie foncière simple, couplant un arrêté de biotope (pris par le préfet de département) à une offre d'acquisition (formulée par l'EPMP ou le Conservatoire du littoral).

4.6.6 Introduire dans le SDAGE 2016-2021 des obligations de résultat en vue de confirmer les choix opérés en 2009

Le SDAGE continuera d'être la seule instance de planification de la politique de l'eau adaptée au Marais poitevin.

¹²² Une concertation locale est indispensable pour toutes les actions foncières, avec les propriétaires (les communes) comme avec les éleveurs. Il est en revanche probablement illusoire d'espérer un accord général (avec les organisations agricoles, les associations de protection de la nature, etc.) sur une telle stratégie.

Une nouvelle disposition spécifique au marais, à insérer dans le SDAGE 2016-2021, est déjà en cours de préparation au sein des services de l'État.

En ce qui concerne l'approvisionnement estival du marais par ses nappes de bordure, il convient désormais de mettre effectivement en application au cours du SDAGE, selon un calendrier à définir par sous-bassin, des mesures de restriction d'usage de l'eau liées au franchissement des niveaux d'objectifs d'étiage dans les nappes de bordure du marais.

Dans les sous-bassins où la stratégie de substitution piétine, et pour éviter d'être trop souvent confronté à des situations de restriction mal anticipées, le SDAGE devrait en outre définir un calendrier et une diminution des autorisations préfectorales de prélèvement, homogène avec les restrictions précédentes.

En ce qui concerne la gestion des niveaux d'eau dans le marais, l'absence d'un travail préparatoire équivalent à celui qui avait été réalisé en 2007 pour les nappes de bordure ne permettra pas d'adopter une formulation directement prescriptive. Il est toutefois important de définir dans le SDAGE la méthode qui permettront d'aboutir (voir § 6.3).

7. Recommandation n°7 au préfet de bassin : Confirmer dans le SDAGE 2016-2021 les dispositions retenues au SDAGE précédent pour la gestion des nappes de bordure du Marais poitevin, en les assortissant d'obligations de résultat à atteindre à des dates fixées de manière ferme. Dans les sous-bassins où la substitution ne progresse pas, définir les règles à appliquer pour baisser progressivement les autorisations de prélèvement. Définir dans le SDAGE la méthode permettant de tenir correctement compte des intérêts de la biodiversité dans la gestion des niveaux d'eau dans le marais.

5 Vers un nouveau plan pour le Marais poitevin

5.1 Simplifier la gouvernance

Sur la base des « idées forces » listées plus haut, la mission a souhaité se projeter au-delà de la période 2014-2016, pendant laquelle le financement de l'État, via le PITE, est confirmé, pour esquisser les futurs possibles ou souhaitables du Marais poitevin.

Avant même de présenter ces scénarios, il est une hypothèse que la mission doit clairement écarter: celle qui aurait consisté à confier à l'Établissement public du Marais poitevin la responsabilité directe de la gestion hydraulique dans le marais, au-delà de son actuel rôle de coordination¹²³. Les arbitrages relevant de la loi sur l'eau conduisent en effet à confronter une très vaste palette d'intérêts (écologiques, économiques, humains, etc.), et il ne semble pas souhaitable de les confier à une autre autorité que celle des préfets, quelles que soient les particularités du Marais poitevin.

5.1.1 Le scénario volontariste d'un engagement renouvelé de l'État

Un premier scénario que l'on qualifiera de « volontariste » repose sur la reconnaissance de la singularité d'un territoire de 100 000 ha où coexistent des formes diverses d'exploitation (le marais mouillé et le marais desséché), de développement économique (les grandes cultures et l'élevage), de paysages et de biodiversité (les prairies, l'avifaune, les canaux, la « Venise Verte »). Cette diversité a constamment posé le problème d'une gouvernance adaptée qui comprenne une juste répartition des missions et des compétences, notamment entre ce qui relève du domaine « régalien » et ce qui n'en relève pas.

Ce premier scénario s'écrit alors que le syndicat mixte a vu sa charte adoptée par un décret en date du 20 mai 2014, après l'échec de 2007. De toute évidence, la présence dans un espace de 1 000 km² d'un établissement public de l'État et d'un parc naturel régional (PNR) pose nécessairement la question de la persistance d'un empilement de structures aux frontières parfois un peu floues. À cela, certains objecteront que les missions assignées à chacun des organismes sont différentes, en particulier que la gestion de l'hydraulique, fort motif de conflits, n'incombe désormais plus au Syndicat mixte. Celui-ci se contente, en effet, d'intégrer dans la charte (mesure 9) les objectifs du SDAGE Loire-Bretagne. Cependant l'observation et l'analyse de la biodiversité reste, lui, un secteur partagé (voir tableau en annexe 6 sur le partage des responsabilités au sein du Marais poitevin), y compris avec les services de l'État (deux DREAL et trois DDT).

Sur un plan budgétaire, la mission retient que les moyens mis à disposition du Syndicat mixte (3,2 M€/an), de l'EPMP (1,5 M€/an) et du PITE (4,5 M€/an) interrogent fortement l'efficacité globale de la dépense publique dans le Marais poitevin.

Le scénario présenté ici consisterait à ré-affirmer la présence de l'État et à poursuivre la fructueuse coopération institutionnelle avec les collectivités, tout en

¹²³ Cette ambiguïté a pu être relevée au cours des débats parlementaires au Sénat (voir § 2.7.4)

agrégeant les missions dévolues aux deux institutions (EPMP et PNR), sans oublier, est-ce nécessaire de le rappeler, la pleine gestion des règlements d'eau qui est une tâche régaliennne.

Il s'agirait de parvenir dans les trois ans à venir (2014-2016), soit la durée triennale du PITE, à créer les conditions de l'émergence d'un parc national inscrit, peu ou prou, dans le périmètre du forum des marais atlantiques (100 000 ha).

Le ministère de l'écologie avait lancé au moment du Grenelle de l'environnement un appel à candidature pour faire naître un parc national « zone humide » avec l'idée de mettre en exergue des espaces d'une richesse biologique exceptionnelle aux fonctions naturelles remarquables (réduction des crues, épuration naturelle des eaux,...).

Depuis la loi de 2006, les parcs nationaux allient des caractéristiques convenant à des territoires du type Marais poitevin :

- 1) Un « **cœur** », classé en espace protégé du parc national, et caractérisé par sa grande richesse écologique et la relative faiblesse des impacts des activités humaines sur la biodiversité. Ce cœur, seule zone sur laquelle s'applique la réglementation spéciale prévue par le code de l'environnement et le décret de création pourrait couvrir une grande partie des espaces prairiaux, eux-mêmes inscrits en zones Natura 2000, la baie de l'Aiguillon et la « Venise Verte »,
- 2) Une « **aire d'adhésion** » définie par sa solidarité écologique avec le cœur, constituée des communes qui adhèrent volontairement à la charte élaborée de façon partenariale,
- 3) Une **gouvernance locale** qui est une des caractéristiques essentielles des parcs nationaux de «nouvelle génération» issus de la réforme de 2006, renouvée grâce à une présence majoritaire des acteurs et élus locaux au sein du conseil d'administration,
- 4) Une **charte**, innovation majeure de la réforme, qui fonde un «projet de territoire» élaborée de façon partenariale entre l'État et les acteurs locaux, avec au premier rang les collectivités locales,
- 5) Un **conseil scientifique** garant de la connaissance sur la biodiversité et des méthodes de génie écologique dans le périmètre du parc.

La création d'un parc national pourrait être en partie confiée en préfiguration à l'EPMP et offrirait au minimum un quadruple avantage : celui de rationaliser les dépenses publiques en les mutualisant, celui de simplifier le « mille-feuilles » administratif, celui de parvenir à un zonage avec une responsabilisation des acteurs concernés, et, in fine de parvenir à respecter durablement les équilibres écologiques, sans antagonisme avec l'activité agricole, et nos engagements européens.

La faisabilité d'une telle opération doit être mesurée à l'aune des contraintes juridiques, financières et humaines qu'elles pourraient rencontrer :

- au plan juridique, l'article L331-2 du code de l'environnement excluant la superposition d'un territoire communal situé en PNR avec celui d'une

commune de parc national (PN), le parc régional ne pourrait co-exister avec un parc national. De facto, si cette idée était retenue, le Syndicat mixte devrait donc se transformer à terme en parc national. La représentativité des communes au sein du conseil serait préservée dans le cadre de la nouvelle structure s'il était prévu que le conseil d'administration du parc national soit peu différent¹²⁴ de celui du PNR actuel.

- Au plan des personnels, la dotation des parcs nationaux oscille autour de 70 postes budgétaires, avec un budget annuel de l'ordre de 7 M€. Une cinquantaine de postes pourraient convenir pour le Marais poitevin compte-tenu de sa superficie (67 000 ha en cœur). Certaines des tâches incombant à un parc national sont déjà assurées par les 32 agents du parc naturel régional¹²⁵. Compte tenu des 8 emplois actuellement affectés à l'EPMP, on peut donc évaluer à une dizaine le nombre d'ETP supplémentaires nécessaires pour couvrir les missions propres à un parc national : protection et diffusion des connaissances, surveillance terrestre, gestion des espèces, pilotage de la charte, y compris les fonctions support et le fonctionnement des instances.
Au plan budgétaire, un budget de l'ordre de 6 M€ pourrait convenir, à rapprocher des financements publics actuels du PNR et de l'EPMP (6M€ sans compter les 4,5 M€ du PITE Marais poitevin).
- La mission souligne cependant que la création éventuelle d'un parc national zone humides ne pourrait s'effectuer au détriment des moyens affectés aux autres établissements.
- Au plan de la gestion des personnels existants, la solution pourrait consister en un glissement progressif des personnels PNR et EPMP au sein d'une structure de préfiguration.
- La novation pourrait consister à ce que les collectivités finançant le PNR continuent de verser une contribution à peu près à parts égales avec l'État.

Ce scénario volontariste suppose un effort de conviction de la part de l'État, mais la mission estime que cette initiative, par les bénéfices attendus, mérite une grande attention.

Une solution de moindre envergure consisterait à s'appuyer sur un « Établissement public de coopération environnementale » dont le projet de loi sur la biodiversité propose la création¹²⁶. Les EPC environnementaux auraient pour mission possible : *« d'assurer le renforcement des connaissances sur l'environnement, leur diffusion, la sensibilisation et l'information des publics, la conservation d'espèces ou la mise en place d'actions de restauration des milieux »*.

5.1.2 Le scénario du passage de relais aux collectivités territoriales

L'hypothèse principale de ce scénario d'un retrait organisé de l'État est que l'EPMP aurait, d'ici trois ans, accompli la majeure partie des missions qui lui

¹²⁴ Il est déjà prévu par l'article L331-8 CE que les maires des communes dont la surface en cœur de parc est supérieure à 10 % de la surface totale du cœur soient membres de droit du conseil d'administration d'un parc national,

¹²⁵ Par exemple : « animation-éducation », « patrimoine bâti », « accueil du public », « paysage ».

¹²⁶ Il est proposé d'ouvrir le champ des établissements prévus aux articles L1431-1 à L1431-9 du code général des collectivités au domaine « culturel ou environnementale »

incombent. Les travaux financés à l'aide du PITE auront été menés à bien, l'évaluation et l'éventuelle révision du DOCOB auront été achevées avec l'assistance du parc doté dorénavant d'un label avec une charte approuvée en 2014. Les financements État auront diminué avec la fin du PITE après 2016 et le retour au droit commun serait décidé avec toutefois le maintien de la coordination du préfet de région et une cellule dédiée au SGAR. Il s'agirait néanmoins de garder à l'esprit la nécessité d'une parfaite application des textes européens et nationaux dans le marais pour éviter les menaces de contentieux.

Dans ce scénario, l'EPMP n'a plus de raison de conserver ses attributions originelles et il serait donc supprimé.

Le retrait de l'État ne serait pas total avec le maintien d'un préfet coordonnateur : on reviendrait à la situation ante-2010 en ayant cependant obtenu, on l'espère, la concrétisation de progrès significatifs en matière de règlements d'eau. Au total, la responsabilité de la gestion du Marais poitevin comme entité hydraulique et écosystème remarquable, les deux étant étroitement liés, serait majoritairement remise entre les mains des collectivités locales qui s'appuieront sur un parc à nouveau labellisé.

5.1.3 Le scénario tendanciel d'adaptation des missions de l'EPMP

Par scénario tendanciel, la mission entend évoquer l'éventuelle prolongation de l'existence de l'EPMP au-delà de 2016 alors que le Syndicat mixte a obtenu le label de parc naturel régional.

Ainsi qu'il a été dit plus haut, l'EPMP s'est vu confier des tâches¹²⁷ relativement nombreuses sans calendrier de mise en œuvre explicite. Certaines n'ont pas abouti. Par exemple, les négociations pour instaurer des règlements d'eau ou pour homogénéiser certains casiers hydrauliques n'ont pu être achevées au moment où la mission rédige son rapport. De même, l'élaboration en tant qu'OUGC de l'étude d'impact des prélèvements agricoles, ainsi que la répartition des volumes prélevables (tâche en fait sous-traitée aux chambres d'agriculture) étaient en cours début 2014, sans qu'apparaisse réellement la valeur ajoutée de l'établissement.

La mission plaide donc pour un retour au droit commun en lui supprimant la compétence d'OUGC.

Dans ce scénario, l'accent serait mis sur la nécessaire clarification des missions des différentes instances maraîchines. Ainsi, l'EPMP continuerait de préparer, par le dialogue et la concertation, les actes régaliens dans les domaines de l'hydraulique et de la biodiversité. Mais, pour ce dernier secteur, il ne couvrirait plus désormais que le périmètre Natura 2000 au sein de la zone forum des marais (100 000 ha au lieu de 600 000 ha avec les bassins versants). Le PNR serait son opérateur pour l'évaluation du DOCOB et l'observation du patrimoine naturel et conserverait l'animation des mesures agro-environnementales. La cellule « agriculture-environnement » placée au sein du SGAR demeurerait la passerelle entre ce qui relève du régalien et ce qui relève de la négociation. Néanmoins, la mission plaide pour un décroisement administratif en supprimant le poste de

¹²⁷ Voir le rappel des attributions de l'EPMP en annexe 7

directeur adjoint à temps partiel en détachement du SGAR, qui n'apporte guère que de la confusion.

En toute hypothèse, la mission recommande que l'EPMP soit doté d'un document d'objectifs et fasse l'objet d'une inspection administrative en 2016 pour, au besoin, corriger sa trajectoire et son financement.

8. Recommandation n°8 à la direction de l'eau et de la biodiversité et au préfet coordonnateur: Dans l'hypothèse où l'Établissement public du Marais poitevin serait confirmé, redéfinir ses missions et ses priorités d'action ; clarifier les rôles respectifs de l'établissement et du préfet coordonnateur ; doter l'établissement d'un document d'objectif.

Ce scénario tendanciel privilégie la continuité, mais les questions de superposition administrative et de surcoût de fonctionnement ne sont pas traitées. C'est pourquoi il n'a pas les faveurs de la mission.

5.1.4 Conclusion

La mission a souligné à plusieurs reprises d'une part qu'il restait de nombreuses actions du plan précédent sans résultat, et qu'il était d'autre part impératif de rationaliser le pilotage du marais en simplifiant la gouvernance et en économisant les deniers publics. Elle a voulu également mettre en relief qu'un territoire aussi complexe mêlant à la fois une biodiversité et des paysages sortant de l'ordinaire ainsi qu'une agriculture performante ne pouvait se satisfaire d'une gouvernance affaiblie par des responsabilités trop diluées pour être comprises de tous. C'est dans cet état d'esprit que la mission suggère que soit examinée avec tout le sérieux nécessaire la création d'un parc national « zone humide ».

5.2 Choisir un cadre pour un nouveau plan d'action

Compte tenu de la multiplicité des acteurs et de la complexité des enjeux, la définition d'un nouveau plan d'action serait le meilleur moyen d'afficher, entre les grandes collectivités publiques concernées, une vision commune de l'avenir du Marais poitevin (voir § 4.1).

Deux étapes peuvent y contribuer, non nécessairement synchrones :

- dans une première étape, dont le calendrier est contraint, il serait approprié d'inscrire la poursuite à bon niveau des aides agro-environnementales dans les futurs contrats de plan entre l'État et les deux Régions concernées, au titre de la biodiversité ;
- dans une autre étape, il serait approprié de prendre position quant à l'évolution de la gouvernance du marais, après une concertation associant à l'amont, les acteurs du marais, puis les collectivités publiques concernées.

9. Recommandation n°9 aux préfets des régions Pays de la Loire et Poitou-Charentes : Inscrire au titre du contrat de plan entre l'État et chacune des deux Régions les engagements nécessaires à la poursuite d'une action commune au sein du Marais poitevin, en particulier en ce qui concerne l'agro-environnement.

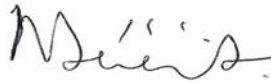
10. Recommandation n°10 au ministre chargé de l'environnement : Mettre en débat entre les parties prenantes les scénarios proposés en matière de gouvernance du marais (ainsi que d'éventuelles variantes), lors d'une conférence des collectivités publiques pour préparer l'avenir.

Thierry LAVOUX



Membre permanent du
Conseil général de
l'environnement
et du développement
durable

Jean-Jacques BENEZIT Philippe QUEVREMONT



Ingénieur général
des ponts, des eaux et des
forêts



Ingénieur général
des ponts, des eaux et des
forêts

Annexes

Annexe 1 - Lettre de mission



PRÉFET DE LA RÉGION POITOU-CHARENTES

POITIERS, le 2 JUIN 2013

Secrétariat général
pour les affaires régionales

Affaire suivie par :
FDE Environnement/Agriculture/Développement durable
Mission Marais poitevin
☎ 05 49 55 71 27 et 05 49 55 24 67
Télécopie : 05 49 47 24 74

LA PRÉFÈTE DE LA RÉGION POITOU-CHARENTES
; PRÉFÈTE DE LA VIENNE

à
Monsieur le Ministre de l'Agriculture, de l'Alimentation
et de la Forêt

A l'attention de M. Philippe MAUGUIN, Directeur de
Cabinet

N° 270 /SGAR

OBJET : Mission conjointe CGAAER-CGEDD pour l'évaluation de la mise en œuvre du plan d'actions gouvernemental pour le Marais poitevin

REF :

PJ :

Le Marais poitevin est une zone humide d'intérêt patrimonial remarquable, qui se caractérise par la diversité et la grande richesse biologique de ses milieux naturels, tout en ayant su développer une agriculture dynamique.

En mes qualités de Préfète de région Poitou-Charentes, Préfète coordonnatrice du plan d'action de l'Etat sur le Marais poitevin, et Présidente de l'Etablissement Public pour le Marais poitevin, j'ai pris la mesure de la complexité et de la singularité de ce territoire. Les différents aménagements hydrauliques ont certes facilité les conditions de vie des habitants tel que la limitation du risque de crues, et permis une meilleure mise en valeur des terres sur le plan agricole. Mais ce fonctionnement anthropisé a également eu pour conséquence une perte de biodiversité.

Devant une situation écologique dégradée, et au vu du non respect des obligations qu'entraîne le label de Parc Naturel Régional, le Ministre de l'Ecologie n'a pas, en 1997 renouvelé la charte de labellisation de ce territoire. Par la suite, la France a été condamnée le 25 novembre 1999 par la cour de justice des communautés européennes pour mauvaise application de la directive n°79/409 portant sur la protection des oiseaux.

En réaction, le gouvernement a mis en place le plan d'action gouvernemental pour le Marais poitevin. Cet engagement est la base du protocole signé en juin 2003 entre l'Etat et les 5 collectivités territoriales. Ce plan intègre entre autres la relabellisation du Marais et l'obligation d'une gestion des milieux plus respectueuse de l'environnement.

L'évaluation à mis parcouru, en 2008, de ce plan d'action, a notamment conclu sur l'intérêt de la poursuite d'une politique de l'eau territorialisée via les Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux et sur la mise en place d'un établissement public de l'Etat à l'échelle de ce grand bassin versant.

Un des outils financiers et de gouvernance mis à la disposition des services de l'Etat pour mener à bien ses engagements est le Programme des Interventions Territoriales de l'Etat (PITE), dont le référent est le ministre en charge de l'agriculture.

ADRESSE : PLACE ARISTIDE BRIAND - 86001 POITIERS CEDEX
Accueil et rendez-vous
TÉLÉPHONE : 05 49 55 70 00 - TÉLÉCOPIE : 05 49 47 24 50 - MAIL : sgar@poitou-charentes.prf.gouv.fr

Après dix ans de mise en œuvre, le plan arrive aujourd'hui à son terme. De ce fait, j'ai l'honneur de solliciter par la présente une mission conjointe d'inspection du Conseil Général de l'Environnement et du Développement durable (CGEDD) et du Conseil Général de l'Alimentation, de l'Agriculture et des Espaces Ruraux (CGAAER) afin d'évaluer les résultats obtenus dans la réalisation de ce plan gouvernemental.

Cette mission pourra notamment permettre d'apprécier les avancées qui découlent de la création de l'Etablissement public du Marais poitevin, de même que les apports du PITE.

Comme évoqué par Madame Delphine Batho lors du CA de l'EPMP du 29 avril 2013, un travail prospectif pourra également être mené pour proposer les orientations stratégiques qu'il conviendrait de poursuivre sur le Marais poitevin.

Je saisis parallèlement Madame la Ministre de l'Ecologie, du Développement Durable et de l'Energie, s'agissant de la saisine du CGEDD.

La Préfète de région,


Elisabeth BORNE

Annexe 2 : liste des personnes rencontrées

Date et lieu	Personne rencontrée	Organisme
11 septembre 2013 Paris	Mme Valérie Macaire M. Didier Le Coz	MAAF/DGPAAT
24 septembre 2013 La Défense	M. Laurent Roy Mme Virginie Dumoulin	Directeur de la DEB MEDDE Sous-directrice
25 septembre 2013 Poitiers	Mme Anne-Emmanuelle Ouvrard Mme Marie-Françoise Bazerque	Directrice DREAL Poitou-Charentes Directrice-adjointe
25 septembre 2013 Poitiers	M. Philippe de Guénin	DRAF Poitou-Charentes
26 septembre 2013 Poitiers	M. Eric Etienne	SGAR Poitou-charentes
26 septembre 2013 Poitiers	Mme Elisabeth Borne	Préfète de région Poitou-Charentes
26 septembre 2013 Poitiers	Mme Laetitia Nicolaÿ M. Michel Guillou	SGAR Poitou-Charentes
3 octobre 2013 Paris	M. Erik Vanderhegen	DGPAAT MAAF
10 octobre 2013 Paris	M. Ghislain de Marsily	Membre de l'académie des sciences
14 octobre 2013 Niort	M. Dominique Souchet Mme Florence Gaboriau	Président IIBSN Directrice IIBSN
14 octobre 2013 Niort	M. Pierre Lambert	Préfet des Deux-Sèvres
15 octobre 2013 Luçon	M. Luc Servant M. Christian Aimé M. Pierre Trouvat	Président de la chambre régionale d'agriculture Poitou-Charentes Président de la chambre d'agriculture de Vendée Vice-président de la chambre d'agriculture des Deux-Sèvres
15 octobre 2013		Participation au conseil

Luçon		d'administration de l'EPMP
15 octobre 2013 Luçon	M. François Pellerin M. Jean-Yves Lequellec M. Hugues Destouches M. Jean-Pierre Guéret	FNE président de la coordination pour le Marais poitevin Vice-président LPO Conservateur réserve LPO
16 octobre 2013 Luçon	M. François Mitteault M. Christian Soismier	Directeur EPMP Directeur-adjoint EPMP
16 octobre 2013 Niort	M. Alain Jacobsoone	Directeur DDT 79
17 octobre 2013 La Défense	M Jacques Sironneau	DEB MEDDE
5 novembre 2013 La Roche sur Yon	M. Jean-Benoît Albertini	Préfet de Vendée
5 novembre 2013 La Roche sur Yon	M. Christian Aimé M. Serge Gelot Mme Sophie Juin	Président Chambre d'agriculture de Vendée
5 novembre 2013	M. Pascal Jacquet M. Philippe Mourier	Fédération des syndicats de marais
6 novembre 2013 La Roche sur Yon	M. Claude Mailleau	Directeur, DDTM Vendée
6 novembre 2013 La Roche sur Yon	M. Georges Dubrez M. Claude Roy Mme Anne Boutella	CG 85 DGA Environnement aménagt CG 85 pôle eau environnement CG85 chargée de mission
12 novembre 2013 Coulon	M. Boris Sallaud	Directeur SMPIMP
13 novembre 2013 La Rochelle	M. Pascal Sallenave	DREAL SPC (crues)
13 novembre 2013 La Rochelle	Mme Béatrice Abovillier	Préfète de la Charente- Maritime
13 novembre 2013 La Rochelle	M. Raynald Vallée M. Eric Siguelette M. Yann Fontaine	DDTM 17, Directeur DDTM 17, Directeur-adjoint DDTM 17, service eau- biodiversité
14 novembre 2013	M. Bruno Toison	Conservatoire du Littoral

La Rochelle		
18 novembre 2013 Paris	Mme Geneviève Barnaud	MNHN
21 novembre 2013 par téléphone	M. Philippe Mérot	INRA Rennes
26 novembre 2013	M. Paul Delduc Mme Amélie Renaud	Cabinet du ministre MEEDE
27 novembre 2013 Niort		Participation à la CAMP
28 novembre 2013 Orleans	M. Noël Mathieu M. Olivier Raynard	Directeur Agence de l'eau Loire-Bretagne Directeur-adjoint
6 décembre 2013 Poitiers	M. Serge Morin M. François Louineau	CR Poitou-Charentes DGA CR Poitou-Charentes
10 décembre 2013 Nantes	M. Jean-Pierre Le Scornet M. Bruno Coïc	VP CR Poitou-Charentes Directeur Région Pays de la Loire
10 décembre 2013 Nantes	M. Hubert Ferry-Wilczek	Directeur DREAL Pays de la Loire
11 décembre 2013 Paris	M. Dominique Bussereau	Président CG 17
8 janvier 2014 Paris	Mme Elisabeth Borne	Préfète coordonnatrice
12 février 2014 Poitiers		Participation à la CAMP
21 février 2014 par téléphone	Mme Virginie Dumoulin	Sous-Directrice DEB MEDDE

Annexe 3 : Liste des sigles utilisés

AE	Autorisation d'engagement
APS	Avant-projet sommaire
ASP	Agence de services et de paiement
BRGM	Bureau de recherches géologiques et minières
CA	Chambre d'agriculture
CAMP	Conférence administrative du Marais poitevin
CE	Code de l'environnement
CETE	Centre d'études techniques de l'équipement
CG	Conseil général
CGAAER	Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux
CGEDD	Conseil général de l'environnement et du développement durable
CJCE	Cour de justice des Communautés européennes
CODERST	Conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques
CTMA	Contrats territoriaux milieux aquatiques
CR	Conseil régional
CREN	Conservatoire régional des espaces naturels
CRPN	Conseil régional pour la protection de la nature
CTE	Contrat territorial d'exploitation
DCE	Directive cadre sur l'eau
DDCSPP	Direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations
DDPP	Direction départementale de la protection des populations
DDT	Direction départementale des territoires
DDTM	Direction départementale des territoires et de la mer
DEB	Direction de l'eau et de la biodiversité
DGALN	Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature

DGPAAT	Direction générale des politiques agricole, agroalimentaires et des territoires
DGPR	Direction générale de la prévention des risques
DIREN	Direction régionale de l'environnement
DRAAF	Direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt
DREAL	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
EDEN	Destination européenne d'excellence
EP	Établissement public
EPC	Établissement public de coopération
EPMP	Établissement public du Marais poitevin
GIEC	Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat
IIBSN	Institution interdépartementale du bassin de la Sèvre niortaise
INRA	Institut national de la recherche agronomique
JO	Journal officiel
LPO	Ligue pour la protection des oiseaux
MAE	Mesure agro-environnementale
MAET	Mesure agro-environnementale territorialisée
MISEN	Mission inter-services de l'eau et de la nature
MNHN	Muséum national d'histoire naturelle
OUGC	Organisme unique de gestion collective
PAC	Politique agricole commune
PAPI	Programme d'action de prévention contre les inondations
PDRH	Programme de développement rural hexagonal
PHAE	Prime herbagère agro-environnementale
PIMP	Parc interrégional du Marais poitevin
PI TE	Programme d'interventions territoriales de l'État
PNR	Parc naturel régional
PPRi	Plan de prévention contre les risques d'inondation
RD	Route départementale

RICA	Réseau d'informations comptables agricoles
RTA	Reconversion de terres arables en prairies
SAGE	Schéma d'aménagement et de gestion des eaux
SDAGE	Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux
SGAR	Secrétariat général pour les affaires régionales
SIC	Site d'intérêt communautaire
ZICO	Zone d'intérêt communautaire pour les oiseaux
ZSC	Zone spéciale de conservation
ZPS	Zone de protection spéciale
WWF	World wildlife fund

Annexe 4: Evolution des prairies en zone Natura 2000 entre 2008 et 2012

Les séries citées dans la partie principale du rapport, fournies par la DRAAF et établies par l'Agence de services et de paiement (ASP), sont les seules séries disponibles couvrant la totalité de la durée du plan.

La mission a en outre souhaité disposer de séries retraçant l'évolution des prairies permanentes (celles qui abritent en général les milieux remarquables) pour le périmètre Natura 2000, plus restreint mais correspondant à nos engagements communautaires. Ces données ont été fournies pour les années 2008 et 2012 par les DDT(M) de Vendée, des Deux-Sèvres et de la Charente-Maritime.

Les résultats (voir tableau ci-après) varient légèrement en raison de l'utilisation d'une nomenclature¹²⁸ différente de celle de l'ASP, mais ils indiquent une tendance comparable : les surfaces consacrées aux prairies permanentes augmentent légèrement (moins de 1 % par an).

Evolution des surfaces en prairies permanentes (source : DDT(M) 17, 79 et 85)

Année	Périmètre Forum des marais		Périmètre Natura 2000	
	2008	2012	2008	2012
Charente-Maritime	4 827	5 123	3 807	4 073
Deux-Sèvres	2 480	2 682	2 360	2 548
Vendée	21 483	21 918	21 048	21 545
Total	28 790	29 723	27 215	28 166

¹²⁸ Par exemple, l'Agence comptabilise comme « prairie permanente » des « prairies temporaires » de plus de 5 ans, foin commercialisé » (code F3 ASP) tandis que les DDT(M) les classent en « prairies temporaires ». Par ailleurs, les DDT(M) ne comptabilisent pas les surfaces détenues par des non-agriculteurs d'autres départements.

Annexe 5 : Évaluation des dépenses engagées annuellement pour le plan 2003-2013

Evaluation des dépenses engagées pour le plan 2003-2013 pour le Marais poitevin

AE en €	2003									TOTAL 2 003
	ETAT	EUROPE	REGION		DEPARTEMENTS			Agence de l'eau Loire Bretagne	Autres Financeurs	
			Poitou- Charentes	Pays de Loire	17	79	85			
Hydraulique										
total hydraulique	895 048	586 837	99 209	59 164	421 388	459 630	2 261 503	258 971	-	5 041 750
Agriculture										-
total agriculture	3 366 965	3 366 965	192 302	32 469	1 301	33 691	-	-	-	6 993 693
Milieu naturel										-
total milieu naturel	211 091	66 317	52 139	72 027	7 300	144 175	130 961	-	-	684 010
patrimoine	30 200	147 069	70 000	374 733	-	29 019	913 338	-	-	-
tourisme	7 280	-	1 085 398	387 938	39 703	397 322	1 334 034	-	-	-
total tourisme	37 480	147 069	1 155 398	762 671	39 703	426 341	2 247 372	-	-	4 816 034
syndicat mixte	54 760	-	377 125	222 174	89 068	218 516	251 543	-	-	1 213 186
autres dispositions	-	-	70 000	-	-	373 976	-	-	-	443 976
TOTAL	4 585 344	4 167 188	1 946 173	1 148 505	558 760	1 656 329	4 891 379	258 971	-	19 192 649

Evaluation des dépenses engagées pour le plan 2003-2013 pour le Marais poitevin

AE en €	2004									TOTAL 2 004
	ETAT	EUROPE	REGION		DEPARTEMENTS			Agence de l'eau Loire Bretagne	Autres Financeurs	
			Poitou- Charentes	Pays de Loire	17	79	85			
Hydraulique										
total hydraulique	3 648 075	2 466 438	180 072	904 692	641 547	555 022	1 359 063	132 663	-	9 887 572
Agriculture										-
total agriculture	3 953 869	3 921 443	180 000	4 900	-	46 710	49 040	-	-	8 155 962
Milieu naturel										-
total milieu naturel	979 508	334 265	63 570	13 350	1 800	81 000	106 691		-	1 580 184
patrimoine	546 746	772 580	261 913	466 969	-	11 949	816 063	-	-	-
tourisme	45 000	1 386 979	568 346	253 754	43 800	417 036	1 126 398	-	-	-
total tourisme	591 746	2 159 559	830 259	720 723	43 800	428 985	1 942 461	-	-	6 717 533
syndicat mixte	195 900	-	262 240	230 740	87 075	191 247	182 660	-	-	1 149 862
autres dispositions	12 414	16 333	21 200	-	-	319 091	-	-	-	369 038
TOTAL	9 381 512	8 898 038	1 537 341	1 874 405	774 222	1 622 055	3 639 915	132 663	-	27 860 151

Evaluation des dépenses engagées pour le plan 2003-2013 pour le Marais poitevin

AE en €	2005									TOTAL 2 005
	ETAT	EUROPE	REGION		DEPARTEMENTS			Agence de l'eau Loire Bretagne	Autres Financeurs	
			Poitou- Charentes	Pays de Loire	17	79	85			
Hydraulique										
total hydraulique	1 107 030	2 350 000	242 502	374 296	850 321	349 096	1 440 798	2 270 966	-	8 985 009
Agriculture										-
total agriculture	4 066 861	4 062 611	91 549	-	-	-	27 240	-	-	8 248 261
Milieu naturel										-
total milieu naturel	855 150	-	3 400	-	3 300	-	10 000		-	871 850
patrimoine	530 000	-	76 750	-	-	-	577 558	-	-	
tourisme	-	-	109 978	-	33 400	1 034 540	39 404	-	-	
total tourisme	530 000	-	186 728	-	33 400	1 034 540	616 962	-	-	2 401 630
syndicat mixte	130 000	-	317 986	-	88 660	-	188 139	-	-	724 985
autres dispositions	-	-	75 000	-	29 000	397 000	-	-	-	501 000
TOTAL	6 689 041	6 412 611	917 165	374 296	1 004 881	1 780 636	2 283 139	2 270 966	-	21 732 735

Evaluation des dépenses engagées pour le plan 2003-2013 pour le Marais poitevin

AE en €	2006									
	ETAT	EUROPE	REGION		DEPARTEMENTS			Agence de l'eau Loire Bretagne	Autres Financeurs	TOTAL 2 005
			Poitou-Charentes	Pays de Loire	17	79	85			
Hydraulique										
total hydraulique	7 992 882	-	670 295	145 875	2 224 573	959 243	5 126 268	3 262 928	-	20 382 064
										-
Agriculture										-
										-
										-
total agriculture	3 414 171	3 943 303	72 030	4 000	-	94 328	32 306	-	-	7 560 138
Milieu naturel										-
										-
										-
total milieu naturel	561 672	96 514	39 600	29 500	14 900	80 000	128 437		-	950 623
										-
patrimoine	235 044	-	257 900	410 484	-	19 000	3 185 456	-	-	
tourisme	37 226	-	340 237	1 247 739	-	2 275 670	282 520	-	-	
total tourisme	272 270	-	598 137	1 658 223	-	2 294 670	3 467 976	-	-	8 291 276
										-
syndicat mixte	123 534	-	715 148	484 542	117 834	257 797	249 448	-	-	1 948 303
autres dispositions	214 794	-	-	653 931	59 162	42 000	156 044	-	-	1 125 931
										-
TOTAL	12 579 323	4 039 817	2 095 210	2 976 071	2 416 469	3 728 038	9 160 479	3 262 928	-	40 258 335

Evaluation des dépenses engagées pour le plan 2003-2013 pour le Marais poitevin

AE en €	2007									TOTAL
	ETAT (PITE)	EUROPE	REGION		DEPARTEMENTS			Agence de l'eau	Autres	
			Poitou- Charentes	Pays de Loire	17	79	85	Loire Bretagne	Financeurs	
										2 007
Hydraulique	1 022 374									
	70 645									
total hydraulique	1 093 019	89 142	48 867	-		380 198		3 732 927		5 344 153
										-
Agriculture	2 075 158									
	564 750									
	47 500									
total agriculture	2 687 408	2 594 294		25 084						5 306 786
Milieu naturel	452 775									
										-
										-
total milieu naturel	452 775	413 571	328 625	42 076		103 717				1 340 764
	540 993									
patrimoine	115 000			299 346		100 890				
tourisme				52 845		31 150				
total tourisme	655 993	7 143	-	352 191	86 000	132 040	-	-	-	1 233 367
										-
syndicat mixte	117 400		844 061	834 923	143 000	293 230				2 232 614
autres dispositions				-						-
										-
TOTAL	5 006 595	3 104 150	1 221 553	1 254 274	229 000	909 185	-	3 732 927	-	15 457 684

Evaluation des dépenses engagées pour le plan 2003-2013 pour le Marais poitevin

AE en €	2008									TOTAL 2 008
	ETAT (PITE)	EUROPE	REGION		DEPARTEMENTS			Agence de l'eau Loire Bretagne	Autres Financeurs	
			Poitou- Charentes	Pays de Loire	17	79	85			
Hydraulique	424 966									
total hydraulique	424 966	89 142	231 631	245 085		754 813	2 026 000	5 237 881		9 009 518
										-
Agriculture	2 994 600									
	408 878									
	40 060									
total agriculture	3 443 538	2 594 294		982 374		-	-			7 020 206
Milieu naturel	442 878									
										-
										-
total milieu naturel	442 878	413 571	372 650	171 992		109 400	107 000			1 617 491
	19 994									
patrimoine	115 000			265 567		135 846	45 000			
tourisme				81 642		35 400	774 600			
total tourisme	134 994	7 143	-	347 209	-	171 246	819 600	-	-	1 480 192
										-
syndicat mixte	115 000		872 400	760 528	141 000	298 950	271 000			2 458 878
autres dispositions				-			-			-
										-
TOTAL	4 561 376	3 104 150	1 476 681	2 507 188	141 000	1 334 409	3 223 600	5 237 881	-	21 586 285

Evaluation des dépenses engagées pour le plan 2003-2013 pour le Marais poitevin

AE en €	2009									
	ETAT (PITE)	EUROPE	REGION		DEPARTEMENTS			Agence de l'eau Loire Bretagne	Autres Financeurs	TOTAL
			Poitou- Charentes	Pays de Loire	17	79	85			2 009
Hydraulique	249 150									
total hydraulique	249 150	89 142	65 756	125 400		402 217	2 730 000	2 595 701		6 257 366
										-
Agriculture	3 012 660									
	470 629									
	32 455									
total agriculture	3 515 744	2 594 294		216 770		-	28 000			6 354 808
Milieu naturel	552 161									
										-
										-
total milieu naturel	552 161	413 571	110 000	21 618		100 410	311 000			1 508 760
	282 348					104 433				
patrimoine	125 000			158 858		115 000	1 169 000			
tourisme				-		35 400	1 298 700			
total tourisme	407 348	7 143	-	158 858	130 000	254 833	2 467 700	-	-	3 425 882
										-
syndicat mixte	115 000		898 212	1 105 035	134 000	291 591	281 000			2 824 838
autres dispositions				-			826 000			826 000
										-
TOTAL	4 839 403	3 104 150	1 073 968	1 627 681	264 000	1 049 051	6 643 700	2 595 701	-	21 197 654

Évaluation des dépenses engagées pour le plan 2003-2013 pour le Marais poitevin

AE en €	2010									
	ETAT (PITE)	EUROPE	REGION		DEPARTEMENTS			Agence de l'eau Loire Bretagne	Autres Financeurs	TOTAL
			Poitou-Charentes	Pays de Loire	17	79	85			2 010
	2 010									
Hydraulique	1 167 999									
total hydraulique	1 167 999	89 142	49 426	1 770 856	380 798	5 099 000	3 124 749			11 681 970
										-
Agriculture	1 583 000									
	426 024									
	63 696									
total agriculture	2 072 720	2 594 294		178 074	-	27 000				4 872 088
Milieu naturel	580 356									
										-
										-
total milieu naturel	580 356	413 571	65 000	67 670	84 500	1 333 000				2 544 097
	230 000					23 800				
patrimoine	93 750			167 779	95 653	1 920 000				
tourisme				682 432	34 500	391 300				
total tourisme	323 750	7 143	-	850 211	155 600	153 953	2 311 300	-		3 801 957
										-
syndicat mixte	55 000		1 028 643	1 069 823	154 000	288 043	281 000			2 876 509
autres dispositions				-			32 000			32 000
										-
TOTAL	4 199 825	3 104 150	1 143 069	3 936 634	309 600	907 294	9 083 300	3 124 749		25 808 621

Evaluation des dépenses engagées pour le plan 2003-2013 pour le Marais poitevin

AE en €	2011									
	ETAT (PITE)	EUROPE	REGION		DEPARTEMENTS			Agence de l'eau	Autres	TOTAL
			Poitou-Charentes	Pays de Loire	17	79	85	Loire Bretagne	Financeurs	2 011
Hydraulique	2 093 221									
	400 000									
total hydraulique	2 493 221	89 142	53 239	74 976		1 077 169	3 285 000	2 123 766		9 196 513
							-			-
Agriculture							-			-
							-			-
total agriculture	1 199 969	2 594 294		60 578		10 000	18 000			3 882 841
Milieu naturel							-			-
							-			-
							-			-
total milieu naturel	890 012	413 571	65 000	233 310		95 880	580 000			2 277 773
	347 250						47 817			
patrimoine	175 000			98 697			45 000	1 040 000		
tourisme				194 636			16 000	820 000		
total tourisme	522 250	7 143	-	293 333	420 000	108 817	1 860 000	-	-	3 211 543
							-			-
syndicat mixte	-		830 687	806 268	172 000	264 354	280 000			2 353 309
autres dispositions				-			-			-
							-			-
TOTAL	5 105 452	3 104 150	948 926	1 468 465	592 000	1 556 220	6 023 000	2 123 766	-	20 921 979

Evaluation des dépenses engagées pour le plan 2003-2013 pour le Marais poitevin

AE en €	2012									
	ETAT(PITE)	EUROPE	REGION		DEPARTEMENTS			Agence de l'eau Loire Bretagne	Autres Financeurs	TOTAL
			Poitou- Charentes	Pays de Loire	17	79	85			2012
Hydraulique	1 000 000									
total hydraulique	1 000 000	89 142	126 615	1 163 852		433 219	3 285 000	5 199 118		11 296 946
							-			-
Agriculture							-			-
							-			-
total agriculture	2 342 028	2 594 294		108 142		20 000	18 000			5 082 464
Milieu naturel							-			-
							-			-
							-			-
total milieu naturel	1 106 275	413 571	65 000	218 941		85 800	580 000			2 469 587
	108 193						142 146			
patrimoine	207 437			30 627			48 000	1 040 000		
tourisme				150 000			133 500	820 000		
total tourisme	315 630	7 143	-	180 627	1 016 000	323 646	1 860 000	-	-	3 703 046
							-			-
syndicat mixte	-		880 667	857 954	175 000	261 945	280 000			2 455 566
autres dispositions				-			-			-
							-			-
TOTAL	4 763 933	3 104 150	1 072 282	2 529 516	1 191 000	1 124 610	6 023 000	5 199 118	-	25 007 609

Evaluation des dépenses engagées pour le plan 2003-2013 pour le Marais poitevin

AE en €	2013									TOTAL 2013
	ETAT	EUROPE	REGION		DEPARTEMENTS			Agence de l'eau Loire Bretagne	Autres Financeurs	
			Poitou- Charentes	Pays de Loire	17	79	85			
Hydraulique	844 252									
total hydraulique	844 252	89 142	39 432	428 445		361 167	3 285 000	1 800 000		6 847 438
							-			-
Agriculture							-			-
							-			-
total agriculture	1 890 125	2 594 294		526 393		11 000	18 000			5 039 812
Milieu naturel						68 000	22 667			
						30 800	10 267			
							-			-
total milieu naturel	1 112 550	413 571	68 333	431 720		98 800	580 000			2 704 974
						222 215				
patrimoine				97 421		40 000	1 040 000			
tourisme				378 331		27 273	820 000			
total tourisme	468 749	7 143	-	475 752	619 400	289 488	1 860 000	-	-	3 720 532
							-			
syndicat mixte	100 000		880 667	898 515	152 000	218 476	280 000			2 529 658
autres dispositions				-			-			-
							-			-
TOTAL	4 415 676	3 104 150	988 432	2 760 825	771 400	978 931	6 023 000	1 800 000	-	20 842 414

Evaluation des dépenses engagées pour le plan 2003-2013 pour le Marais poitevin

AE en €	total 2003-2013									TOTAL 2003-2013
	ETAT	EUROPE	REGION		DEPARTEMENTS			Agence de l'eau Loire Bretagne	Autres Financeurs	
			Poitou-Charentes	Pays de Loire	17	79	85			
Hydraulique										
total hydraulique	20 915 642	6 027 269	1 807 044	5 292 641	4 137 829	6 112 572	29 897 632	29 739 670	-	103 930 299
Agriculture										
total agriculture	31 953 398	33 454 380	535 881	2 138 784	1 301	215 729	217 586	-	-	68 517 059
Milieu naturel										
total milieu naturel	7 744 428	3 392 093	1 233 317	1 302 204	27 300	983 682	3 867 089	-	-	18 550 113
patrimoine										
tourisme										
total tourisme	4 260 210	2 356 629	2 770 522	5 799 798	2 543 903	5 618 559	19 453 371	-	-	42 802 992
syndicat mixte	1 006 594	-	7 907 836	7 270 502	1 453 837	2 584 149	2 544 790	-	-	22 767 708
autres dispositions	227 208	16 333	166 200	653 931	88 162	1 132 067	1 014 044	-	-	3 297 945
TOTAL	66 107 480	45 246 704	14 420 800	22 457 861	8 252 332	16 646 758	56 994 512	29 739 670	-	259 866 117

Annexe 6 – Répartition des compétences

Répartition des compétences selon les thématiques dans le Marais Poitevin (en gras souligné : les chefs de file)

Organismes Thématiques	Préfecture de Région PC	EPMP	3 DDT	DREAL PC et PdL	DRAFF	3 CG	2 CR	Agence de l'eau Loire Bretagne	Chambres d'agriculture	IIBSN	ASA, syndicats mixtes	Syndicat mixte PIMP	SAFER	Conservatoires (CELRL et CREN)
Biodiversité-Natura 2000		DOCOB (juin 2012)	Police de la nature	Information - coordination - SRCE (trame verte et bleue)		Espaces naturels sensibles (ENS). Subventions	Subventions. SRCE (trame verte et bleue). Réserves régionales	Aides Zones humides. Connaissances SDAGE	Information, conseil,			Observatoire, animation, évaluation	Interventions foncières-baïls environnementaux	Interventions foncières et acquisitions (CREN)
MAET			Paiements-avec ASP		Statistiques - Gestion FEADER		Gestion (à partir de 2014)	Aides	conseil			animation-suivi		
Agriculture (aides)			x		Aides PAC	x	x		conseil				interventions	Partenariat avec exploitants
Tourisme						CDT	CRT						Labels et initiatives	
Hydraulique-irrigation-niveaux d'eau	Outils réglementaires	OUGC (art R.211-112 CE). Connaissance (SIEMP)	Police de l'eau	Coordination MISEN	x	Subventions	Subventions	Aides Subventions bassines (CTMA). Inter SAGE	conseil	SAGE SNMP, Vendée	SAGE Le Lay			
Travaux réseau de canaux						Subventions	Subventions			Réseaux DME, primaire, entretien, MO	Réseaux tertiaires (entretien, construction)			
Gouvernance	Coordination, tutelle services	Coordination déléguée, concertation, animation					Contrats de Plan					Animation tourisme et biodiversité		

Annexe 7 : les compétences de l'EPMP

Article L213-12-1 I du code de l'environnement

I.-Il est créé un établissement public de l'État à caractère administratif pour la gestion de l'eau et de la biodiversité du marais poitevin.

Pour faciliter une gestion équilibrée et durable de la ressource en eau sur le périmètre des bassins hydrographiques du marais poitevin et de leurs aquifères, l'établissement assure les missions mentionnées au I de l'[article L. 213-12](#), à l'exclusion de la prévention des risques liés aux inondations. Il coordonne et facilite la mise en œuvre des schémas mentionnés aux [articles L. 212-1 et L. 212-3](#). Compte tenu des compétences des collectivités territoriales, ses autres missions sont :

1° L'étude et le suivi de la ressource en eau, des milieux aquatiques et des usages de l'eau, à l'exclusion de la distribution d'eau potable ;

2° Le suivi de la gestion opérationnelle des niveaux d'eau du marais et sa coordination avec l'appui d'une commission consultative dont les membres sont désignés par arrêté du ministre chargé de l'environnement. Elle comprend des représentants des collectivités territoriales, de leurs groupements et des organismes gestionnaires des niveaux d'eau ;

3° Les fonctions de l'organisme unique mentionné au 6° du II de l'[article L. 211-3](#). La répartition des prélèvements soit par irrigant, soit en application de conventions de délégation avec des organismes publics locaux, par secteur géographique, est arrêtée sur proposition d'une commission spécialisée comprenant des membres du conseil d'administration de l'établissement ainsi que des représentants des organismes professionnels agricoles et des syndicats agricoles désignés en application d'un arrêté du ministre chargé de l'agriculture ;

4° L'information des usagers de l'eau ;

5° L'amélioration du bon état quantitatif des masses d'eau, notamment par la réalisation et la gestion des ouvrages nécessaires pour la mobilisation de ressources de substitution et la mise en œuvre de mesures complémentaires significatives permettant une économie d'eau en application des schémas d'aménagement et de gestion des eaux mentionnés à l'[article L. 212-3](#) ou des objectifs mentionnés au IV de l'[article L. 212-1](#).

Pour assurer la protection et la restauration de la biodiversité, l'établissement :

1° Assure les fonctions de l'autorité administrative mentionnées au III et à la seconde phrase du IV de l'[article L. 414-2](#) ;

2° Peut procéder, hors du périmètre d'intervention du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres mentionné à l'[article L. 322-1](#), à toutes opérations foncières pour la sauvegarde des zones humides et la protection des sites mentionnés à l'[article L. 414-2](#) dans les conditions prévues aux [articles L. 322-3 à L. 322-6](#) ;

3° Peut demander à son profit l'instauration des servitudes prévues à l'[article L. 211-12](#).

L'établissement peut proposer à l'autorité administrative les aménagements nécessaires des règles de répartition des eaux superficielles et des eaux souterraines

ainsi que toute disposition nécessaire pour la préservation et la gestion durable des zones humides définies à [l'article L. 211-1](#).

Il peut présenter à l'État et aux autres collectivités publiques toute suggestion en rapport avec ses missions et se voir confier la mise en œuvre de tout ou partie des plans d'actions qu'ils décident de lancer.

Annexe 8 : Carte de l'hydrographie du Marais poitevin

