



MINISTÈRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET SOLIDAIRE

Rapport à la commission supérieure des sites, perspectives et paysages

Séance du 19 octobre 2017

Demande de renouvellement du label
Grand Site de France du Marais Poitevin
(Deux-Sèvres, Vendée et Charente-Maritime)

Rapport CGEDD n°011451-01

établi par

Denis CLÉMENT

Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts

Mission d'inspection générale des sites et paysages

Octobre 2017





Marais mouillé : chemin d'eau et frênes têtards, avec peupliers et prairie en arrière-plan côté gauche (photo extraite du dossier de renouvellement du label)

Le classement du site du Marais mouillé poitevin date de l'année 2003 et porte sur la surface importante de 18 620 ha. Il a bénéficié d'une « Opération grand site » entre 2004 et 2013, et le label « Grand site de France » lui a été attribué par l'État pour 6 ans le 20 mai 2010.

La candidature au renouvellement du label nous est présentée par le Syndicat mixte gestionnaire du Parc naturel régional du Marais poitevin, qui est également le gestionnaire du Grand Site.

Rappelons, plus particulièrement pour les membres qui siègent aujourd'hui pour la première fois au sein de cette commission renouvelée, que la politique nationale des sites comporte depuis 2002 un label protégé « Grand Site de France » qui peut être attribué pour 6 ans renouvelables aux sites de grande notoriété et de forte fréquentation. Une ou plusieurs « Opérations Grand Site » sont très généralement mises en œuvre sur le terrain au cours des années qui précèdent leur candidature au label, de façon à ce que le site et ses abords répondent au mieux aux critères de labellisation.

Le code de l'environnement est à ce titre la référence directement applicable (article L.341-15-1) :

« Le label "Grand site de France" peut être attribué par le ministre chargé des sites à un site classé de grande notoriété et de forte fréquentation. L'attribution du label est subordonnée 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.

Le périmètre du territoire concerné par le label peut comprendre d'autres communes que celles incluant le site classé, dès lors qu'elles participent au projet.

Ce label est attribué, à sa demande, à une collectivité territoriale, un établissement public, un syndicat mixte ou un organisme de gestion regroupant notamment les collectivités territoriales concernées. La décision d'attribution fixe la durée du label ».

Plus d'une cinquantaine de sites sont aujourd'hui engagés dans une démarche Grand Site de France, et dix-sept d'entre eux disposent à ce jour du label.

Le périmètre du Grand Site défini autour du site classé du Marais poitevin s'étend sur une surface de 49 000 ha représentant l'ensemble du territoire de 23 communes, 11 dans le département des Deux-Sèvres, 10 en Vendée et 2 en Charente-Maritime.

L'avis de la Commission supérieure des sites est l'étape qui précède la décision rendue par le ministre chargé de l'environnement. Entre la phase initiale d'élaboration concertée du dossier de candidature, pilotée par le syndicat mixte, et l'étape d'aujourd'hui, trois commissions départementales de la nature, des paysages et des sites (CDNPS) ont eu à s'exprimer sur le dossier dans leur formation spécialisée « sites et paysages ». Ces commissions se sont réunies respectivement le 13 avril 2017 en Vendée, le 3 mai 2017 dans les Deux-Sèvres et le 4 mai 2017 en Charente-Maritime. Les avis émis sont tous les trois favorables au renouvellement du label, et – ce qui est assez remarquable – chacun de ces avis a été donné à l'unanimité, sans même une abstention.

Je me suis rendu sur place le 19 juin dernier. J'ai pu rencontrer des élus du parc, notamment Mme Tromas, vice-présidente et M. Hélar, élu référent Grand Site de France, ainsi que des membres de l'équipe du parc qui suivent plus directement le Grand Site. J'étais accompagné sur le terrain par Mme Guiheneuf, directrice technique aménagement et cadre de vie du PNR et chef du projet Grand Site de France et M. Giret, directeur technique agriculture et environnement. Étaient également présents les deux inspecteurs des sites qui interviennent sur le Grand Site, Mme Nicol de la DREAL Pays de la Loire (pour la partie Vendée) et M. Provost de la DREAL Nouvelle Aquitaine (pour la partie Deux-Sèvres et Charente-Maritime).

1. Le territoire du Grand Site et l'attribution du label en 2010

Il me paraît important, dans le cas du Marais poitevin, de commencer par retracer le contexte et les caractéristiques du territoire tout à fait particulier du Grand Site.

En effet, lorsque l'on parle du Marais poitevin d'une manière générale, il s'agit de la grande zone humide de plus de 100 000 ha aménagée par l'homme et qui constitue la seconde zone humide de France métropolitaine après la Camargue. Après les premiers travaux effectués par les moines dès le 12^e siècle, de grands travaux d'assèchement et d'aménagement ont débuté à la fin du 16^e siècle et permis de rendre cultivable une part significative du Marais. Après une période de remise en prairie faisant suite à l'exode rural qui toucha la zone au 19^e et 20^e siècle, une phase de remise en culture des espaces est intervenue à partir du milieu des années 1970, au détriment des prairies naturelles humides. Conduite avec des techniques modernes de drainage et des moyens importants, cette phase a eu un impact considérable sur la zone humide, dont près de la moitié se trouve être aujourd'hui en surface agricole cultivable, avec de hauts rendements céréaliers.

L'histoire plus récente du Marais poitevin est alors marquée par une situation très conflictuelle entre les enjeux naturels élevés de cette zone humide (qui représente un tiers des marais littoraux atlantiques) et son intérêt pour la production agricole. C'est ainsi qu'en 1992, la France a fait l'objet d'une mise en demeure par la Commission européenne pour non respect de la directive Oiseaux dans le Marais poitevin, puis d'une condamnation en 1999 par la Cour de justice des communautés européennes, suivie d'un nouvel « avis motivé » en 2002. Le label du « parc naturel régional » (parc créé en 1979) n'a pas été renouvelé en 1997, ce qui est un cas unique en France.

En 2002, une extension Natura 2000 de 62 000 ha a été faite au titre de la directive Oiseaux, et le « document d'objectifs » du site Natura 2000 Marais poitevin de 68 000 ha a été validé l'année suivante. En 2003, le site classé du Marais mouillé datant de 1981 a été porté de 675 ha à 18 620 ha, et un plan gouvernemental pour le Marais poitevin doté de moyens importants a été mis en place pour la période 2003-2013. Le contentieux communautaire a été levé en 2005. Un « Établissement public du Marais poitevin » (EPMP) chargé de coordonner et mettre en œuvre les politiques de l'État en matière de gestion hydraulique et de biodiversité a été créé en 2011. Le parc naturel régional a retrouvé son label en 2014. Si la situation générale s'est ainsi améliorée, la question de l'équilibre entre nature et agriculture – avec le drainage des zones humides et les pollutions diffuses – reste encore régulièrement d'actualité.

Ce contexte a été médiatisé, et c'est souvent celui que l'on a en tête lorsque le Marais poitevin est évoqué. C'est pourquoi beaucoup de ceux qui ne connaissent pas particulièrement bien le Marais poitevin s'interrogent sur ce que représente le label Grand Site de France attribué en 2010.

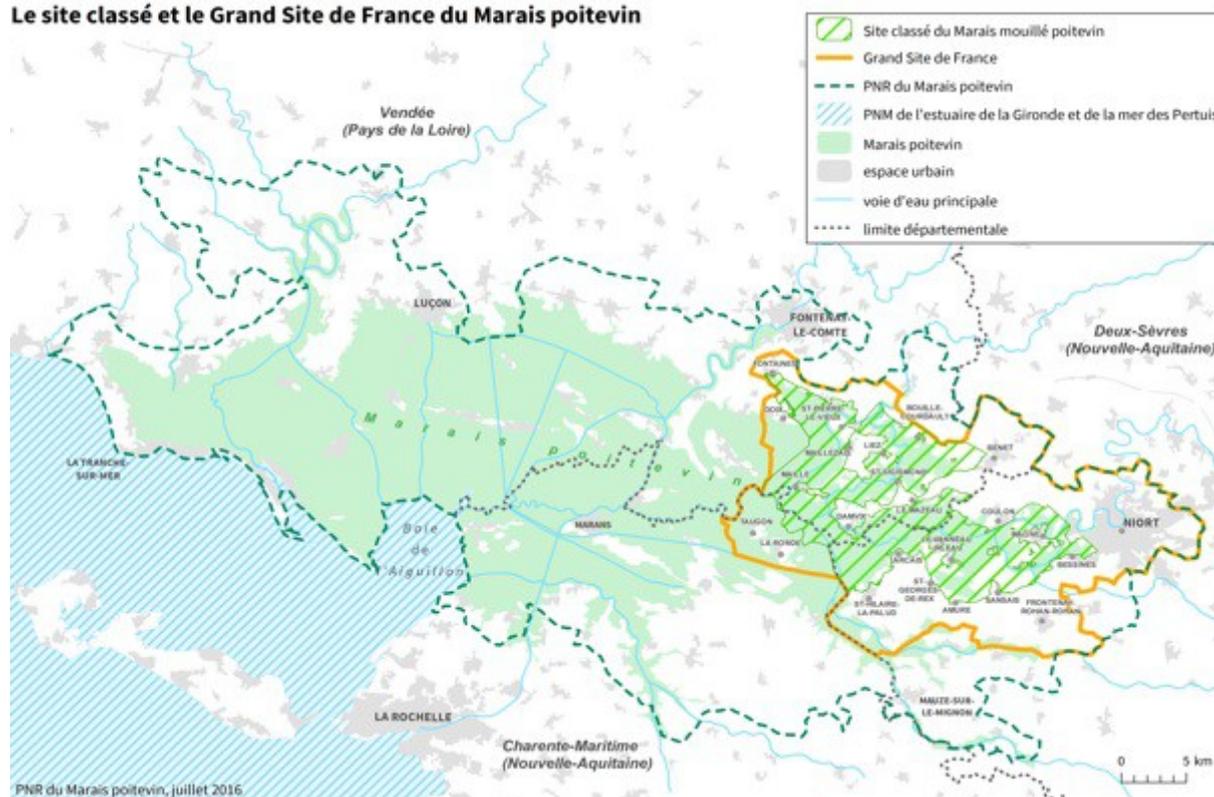
Il convient en effet de bien distinguer les espaces. Sur la surface globale d'environ 100 000 ha, on trouve 47 000 ha de marais desséché, 32 000 ha de marais mouillé, 19 000 ha de marais intermédiaires et quelques milliers d'ha de marais maritimes. Comme le présente la carte (de la page suivante) extraite du dossier de candidature, le « Grand Site du Marais poitevin » ne concerne que le marais mouillé, étant établi autour du « site classé du marais mouillé poitevin » qui en est le cœur de 18 620 ha. Cette partie soumise aux crues est très inondable et correspond à la partie la plus amont du Marais poitevin ; profondément marquée par la présence de l'eau, par des aménagements, des usages et une histoire spécifiques, elle présente des caractéristiques très différentes du reste du Marais, et de l'image habituelle que l'on a des marais.

Un véritable territoire de bocage a été façonné par l'homme, constitué d'un labyrinthe de canaux (2 100 km), bordés de frênes têtards (400 000) et de prairies encadrées par des peupliers densément plantés en alignement. Ce type d'aménagement, dans un système de propriété fortement parcellisée, crée un univers paysager très particulier, un peu extraordinaire

et hors du temps, tout à fait unique en France, que l'on qualifie souvent de « Venise verte », ou de « cathédrale végétale ». La barque y est le moyen de locomotion privilégié et, selon les lieux, le seul moyen d'accès.

Dans cet espace d'eau, d'arbres et de prairies, la nature est riche, et la majeure partie du Grand Site se trouve classée Natura 2000. C'est néanmoins dans les autres parties du Marais poitevin – aux paysages ouverts – que l'on trouve la richesse ornithologique la plus exceptionnelle, avec des regroupements de centaines de milliers d'oiseaux d'eau, des centaines de grues cendrées, et une grande variété d'espèces. Plusieurs réserves naturelles ont été instituées dans ces autres parties, en marais intermédiaire ou en marais littoral - dont la Baie de l'Aiguillon, qui est le débouché maritime principal du Marais poitevin.

Le site classé et le Grand Site de France du Marais poitevin



(carte extraite du dossier de renouvellement du label)

Le marais mouillé poitevin n'a pas été touché par les grands travaux d'assèchement du Marais. Son caractère exceptionnel a été reconnu par le classement du site en 2003, qui retenait à la fois le critère pittoresque et le critère scientifique – en raison de l'intérêt patrimonial des voies d'eau et ouvrages d'art hydrauliques. Sa notoriété et sa fréquentation l'ont ensuite assez naturellement orientée vers une démarche « Grand Site de France ».

Une Opération Grand Site (OGS) a été initiée dès l'année 2000. Elle a été inscrite dans le plan gouvernemental 2003-2013 évoqué plus haut et a fait l'objet de trois conventions-cadres pour un montant total de 10 M€ (précédemment, dans les années 1990, des actions significatives sur le patrimoine du marais mouillé avaient été menées en Deux-Sèvres grâce à ce qui a été appelé les « Grands travaux présidentiels »). Cette OGS a permis de mener à bien un programme très complet d'actions de préservation et de requalification du marais mouillé, de son paysage et de ses fonctions, et d'améliorer l'accueil des visiteurs.

L'attribution du label Grand Site de France en 2010 est venu reconnaître le travail considérable effectué, la qualité du Grand Site et sa gestion durable. Le Marais poitevin a été le septième Grand Site labellisé ; il est le deuxième plus vaste de France et aussi l'un des plus

peuplés. La lecture du compte-rendu de la réunion de la Commission supérieure des sites du 29 octobre 2009, au cours de laquelle le dossier de candidature était examiné, montre qu'un avis favorable a alors été exprimé à l'unanimité, avec un « satisfecit général ». Est également rapporté le débat final qui s'est engagé sur la dénomination du Grand Site, entre « Grand Site du Marais mouillé poitevin » et « Grand Site du Marais poitevin ». Si la première dénomination était plus juste, c'est toutefois la seconde qui l'a emporté, car elle apparaissait plus simple en termes de communication grand public, et parce qu'il était souhaitable « que l'action à l'avenir vise bien la reconquête plus large du marais », selon le vœu-même de la commission.

2. Le bilan des actions conduites sur la période 2010-2016

Le « *projet de préservation, de gestion et de mise en valeur du site* » 2010-2016 associé à la période de labellisation a permis de poursuivre les efforts antérieurs ; il comportait trois axes sur lesquels un ensemble important d'opérations a été mené :

- la poursuite de la gestion opérationnelle du patrimoine lié à l'eau, du paysage et du patrimoine naturel,
- le renforcement de la qualité de l'accueil des visiteurs,
- le développement des actions d'élargissement et d'articulation du cœur de site avec le reste du Marais.

Je noterai plus particulièrement que les restaurations du patrimoine historique – notamment des ports, quais et cales – sont nombreuses, et qu'elles ont été réalisées de façon très qualitative, avec des hommes de l'art de talent, architectes et paysagistes ; le résultat est une réussite, autant pour les visiteurs que pour les habitants.

Le soutien à l'élevage, avec en particulier la remise en état des prairies, reste un secteur d'intervention essentiel : 900 ha concernés pendant la période, dont 365 ha de restauration de prairies naturelles aux dépens de peupleraies, friches ou cultures ; il s'agit de travaux de grande ampleur. La (re)plantation de frênes le long des chemins d'eau a aussi continué à bon rythme. En matière de patrimoine naturel, le parc anime le document d'objectifs Natura 2000 auprès de l'EPMP qui en est l'opérateur et accompagne nombre d'opérations de préservation aux côtés d'acteurs très divers.

J'évoquerai aussi la forte présence du parc en accompagnement des projets paysagers, architecturaux et urbains, publics ou privés, alors que c'est un point souvent faible des Grands Sites : les résultats sont ici visibles et remarquables. Le fait que le site classé représente près de 40 % du Grand Site n'est pas étranger à cette situation, mais l'action est aussi perceptible hors site classé.

Il convient de mettre en exergue l'implication constante, presque quotidienne des deux inspecteurs des sites concernés, dans une collaboration complémentaire exemplaire avec le parc, certainement déterminante pour la gestion qualitative du site. Les autres services de l'État sont également bien présents, notamment les architectes des bâtiments de France et les directions départementales du territoire des départements concernés.

L'amélioration progressive et notable des services touristiques et des lieux d'accueil du public a fortement contribué à l'accroissement régulier du nombre de visiteurs observé, estimé à 500 000. La période de fréquentation s'est par ailleurs élargie et le temps de séjour moyen s'est accru ; ce sont des objectifs en général très recherchés par les Grands Sites, mais qui sont loin d'être systématiquement acquis. C'est aussi dans ce domaine de la valorisation touristique que le Grand Site est intervenu au-delà du Marais mouillé, avec notamment les itinéraires cyclables, un schéma de tourisme de nature et la réhabilitation d'une ancienne briqueterie en pôle de l'écohabitat.

Toutes ces actions menées dans la continuité depuis plus de quinze ans par le parc, dans un partenariat étroit avec les collectivités, l'État, les organismes professionnels et de très nombreux acteurs locaux, ont incontestablement conduit à la création d'une dynamique nouvelle, bien perceptible. En témoignent la réappropriation locale du territoire et de ses usages, une économie locale réactivée, une vie sociale plus collective et une fierté retrouvée d'être du Marais.

Les moyens humains consacrés au Grand Site représentent l'équivalent de 9 temps pleins sur les 32 du parc (soit 28 %), et le budget d'investissement consacré chaque année aux actions Grand Site a été en moyenne de 550 000 € par an, soit environ le quart du budget d'investissement du parc. Le total fait un budget d'environ 1M€ par an pour le Grand Site.

3. Le projet 2017-2022 et la demande de renouvellement

Le projet qui accompagne la demande de renouvellement du label est, de façon cohérente, à la fois la consolidation des actions antérieures et la réponse à de nouveaux enjeux.

Le maintien de l'élevage reste ainsi un objectif essentiel, avec des interventions sur l'aménagement pastoral et les réseaux hydrauliques des prairies. L'élevage reste en effet fragile et continue de nécessiter un soutien attentif ; le non paiement de mesures agro-environnementales en 2016, par exemple, a généré de réelles difficultés.

L'arrivée de la chararose du frêne, identifiée fin 2016, est un vrai défi pour la stabilité des voies d'eau et l'avenir paysager du marais mouillé. Le parc s'est déjà mobilisé, de façon réactive, pour préparer au mieux un renouvellement progressif de la trame arborée des canaux. Le plan d'action qui sera mis en œuvre, estimé à 300 000 € par an, représentera plus de la moitié du programme d'intervention directe du parc pour le Grand Site.

Les autres actions projetées sont le renforcement des actions de sensibilisation à l'urbanisme, à l'architecture, au patrimoine et à l'environnement, et la poursuite des programmes d'accueil du public et de découverte du marais. A ce titre, deux orientations nouvelles et prometteuses sont à signaler : la relance de l'attractivité de la navigation sur le fleuve la Sèvre Niortaise, et une mise en valeur du marais desséché et de la façade littorale sur le thème du tourisme de nature, ornithologique particulièrement. Ces projets illustrent bien le rôle que peut jouer le Grand Site, grâce à l'expérience acquise, sur l'ensemble du Marais.

Les moyens d'investissement envisagés pour le Grand Site sont de 5,88 M€ pour la période de sept années 2017-2022 et s'établissent donc, positivement, à un niveau un peu supérieur à la période précédente. Il sera déterminant que les moyens humains, qui sont passés de onze en 2009 à neuf aujourd'hui ne connaissent pas de nouvelle réduction compte tenu de la part essentielle que jouent aussi dans le rôle du Grand Site, au-delà des maîtrises d'ouvrage directes, l'animation territoriale et le conseil-assistance aux porteurs de projets publics et privés.

Le périmètre actuel du Grand Site avec ses vingt-trois communes apparaît stabilisé et efficace. L'intégration, dans ce périmètre rural, de la commune de Niort dans sa totalité (avec la ville) peut surprendre ; elle me paraît au contraire pouvoir constituer un bel atout de valorisation, à la fois pour le marais mouillé et pour la ville elle-même.

La gouvernance assurée par le parc régional et le comité de suivi du Grand Site, de même que la gestion quotidienne conduite par les équipes du parc, me semblent par ailleurs opportunes et bien adaptées. Il est prévu qu'elles soient poursuivies dans cette configuration.

Je souhaite aussi évoquer la question de la gestion de l'eau, sujet majeur et sensible au sein du marais. Cette gestion ne relève pas de la compétence du Grand Site, ni de celle du parc : l'entretien des réseaux hydrauliques et la gestion des niveaux d'eau relèvent des syndicats de marais et de l'Institution interdépartementale du bassin de la Sèvres niortaise (IIBSN) pour le réseau navigable et, comme on l'a vu précédemment, l'EPMP, travaille à la mise en place des règlements d'eau. La vie du marais mouillé est éminemment liée au maintien de ses niveaux d'eaux et la situation est critique certains étés, lorsque les cultures des terres avoisinantes manquant d'eau pompent fortement dans la nappe commune. Il me paraît donc utile de souligner ici l'importance de l'équilibre hydrique qu'il y a alors à préserver pour le marais mouillé. Des réserves de substitution sont des solutions en cours de développement à l'extérieur du site classé ; le Grand Site est associé aux aménagements dans le site classé – par cohérence, il serait intéressant qu'il le soit sur l'ensemble du Grand Site.

Le dossier de candidature au renouvellement du label évoque de nouveaux projets possibles en matière de site classé, pour les principales voies et réalisations hydrauliques allant jusqu'à la mer, et qui, après approbation dans les CDNPS des Deux-Sèvres et de Charente-Maritime en 2015, ont été inscrits sur la liste indicative nationale des sites restant à classer. Un travail mérite en effet d'être entrepris sur ce sujet d'ampleur certaine qui peut conduire à de véritables valorisations. Par ailleurs, près de quinze ans après le classement du site de 2003, l'expérience fait apparaître l'intérêt qu'il y aurait à procéder à certains ajustements ponctuels ; ceux-ci devraient être pris en considération au cours de cette deuxième période de labellisation, et il serait en même temps utile de ré-examiner la situation des sites inscrits – ces outils facilitant le conseil aux collectivités et aux particuliers – car seuls les villages de Vendée en bénéficient aujourd'hui dans le Grand Site.

En conclusion, si l'on se réfère aux conditions de labellisation évoquées au début de ce rapport, on peut constater que le bilan de la période 2010-2016 démontre une action du parc à la hauteur des enjeux et que la situation du Grand Site n'a cessé de progresser en termes de développement durable, de notoriété et de fréquentation – le site répondant de fait mieux encore que précédemment à ces critères de labellisation. Le projet 2017-2022 est par ailleurs adapté, de même que la gouvernance et les moyens financiers prévus.

J'ai été moi-même impressionné par la continuité des efforts portés sur le territoire du Marais poitevin depuis trente ans pour retrouver un équilibre de ses vocations. Ils ont été portés, avec les vicissitudes inhérentes, par un certain nombre d'élus déterminés qui avaient une vision pour ce territoire de caractère exceptionnel; ils ont été aussi portés par l'État, par tout un ensemble d'acteurs des collectivités, des structures professionnelles, des associations et bien d'autres. Du chemin reste à parcourir incontestablement, mais c'est une satisfaction que de voir aujourd'hui l'évolution du Marais mouillé dans le cadre du Grand Site ; je voudrais saluer cette réussite, le dialogue instauré entre les acteurs et, bien sûr, souhaiter que cette expérience d'équilibre continue de se consolider et qu'elle rayonne plus encore sur l'ensemble du Marais poitevin.

C'est donc avec un avis très favorable que je rapporte auprès de votre commission ce dossier de renouvellement du label Grand Site de France du Marais poitevin.



Denis CLÉMENT