

Inspection Générale
de l'Agriculture

Affaire IGA 2004 MT 060

Conseil Général du génie
Rural, des Eaux et des
Forêts

Affaire n° 2317

Inspection Générale
de l'Environnement

Affaire IGE n° 04/047

**LES INDEMNITÉS COMPENSATOIRES
DANS LE MARAIS POITEVIN**

par

François SIGNOLES

membre de l'inspection générale de l'agriculture

Guy BEISSON

Pierre ROUSSEL

membres du conseil général du génie rural, des eaux et des forêts

Michel BADRE

Xavier MARTIN

membres de l'inspection générale de l'environnement

15 novembre 2005

SOMMAIRE

RÉSUMÉ.....	1
1 INTRODUCTION : LE CONTEXTE.....	3
1.1 LE CADRE GÉNÉRAL	3
1.2 LA SITUATION DE DÉPART	4
1.3 L'AGRICULTURE.....	5
1.4 L'OBJECTIF POURSUIVI.....	5
2 RAPPEL DU PLAN D'ACTION DE 2001 ET DU RAPPORT DE 2003 SUR LE DRAINAGE.....	7
2.1 LES LIMITES DE L'EXERCICE.....	7
2.2 LES CONDITIONS D'EXISTENCE DU PROJET.....	7
2.3 LES PROPOSITIONS.....	8
2.4 LE DISPOSITIF FINANCIER PROPOSÉ.....	8
2.5 LE RETOURNEMENT DES PRAIRIES ET LE DRAINAGE DES SOLS	9
3 LA MISE EN PLACE DE L'ICHN DANS LE MARAIS POITEVIN.....	10
3.1 DU CLASSEMENT DES PREMIÈRES COMMUNES DU MARAIS EN ZONE DÉFAVORISÉE SIMPLE (1977) À LA MISE EN PLACE DE L'INDEMNITÉ SPÉCIFIQUE MARAIS-POITEVIN (2003).....	10
3.2 LA MISE EN PLACE DU NOUVEAU DISPOSITIF DANS LES DÉPARTEMENTS	12
4 BILAN DE DEUX ANNÉES DE MISE EN ŒUVRE DES INDEMNITÉS SPÉCIFIQUES MARAIS POITEVIN.....	14
4.1 TAUX DE PÉNÉTRATION DE L'ICHN SUR L'ENSEMBLE DES PRAIRIES DU MARAIS	14
4.2 ANALYSE DES CAUSES POUVANT EXPLIQUER LE FAIBLE TAUX DE PÉNÉTRATION DE L'ICHN DANS LE MARAIS	15
5 UN NOUVEAU CONTEXTE DEPUIS LA MISE EN APPLICATION DE L'ICHN MARAIS POITEVIN	17
5.1 LA LOI SUR LE DÉVELOPPEMENT DES TERRITOIRES RURAUX.....	17
5.2 LA RÉFORME DE LA PAC : RÈGLEMENT N° 1782/2003 DU 22 SEPTEMBRE 2003	19
5.2.1 <i>Le découplage des aides</i>	19
5.2.2 <i>La conditionnalité des aides</i>	20
5.2.2.1 Le maintien des pâturages permanents.....	20
5.2.2.2 L'obligation de 3 % de bandes enherbées	21
5.2.3 <i>L'article 69</i>	21
5.3 LE FUTUR RÈGLEMENT CONCERNANT LE SOUTIEN AU DÉVELOPPEMENT RURAL (APPLICABLE À COMPTER DU 1ER JANVIER 2007)	22
5.3.1 <i>Dispositions relatives aux ICHN</i>	23
5.3.2 <i>Dispositions relatives aux ICCE</i>	26
6 LES DISPOSITIFS D'AIDE ENVISAGEABLES POUR LE MARAIS	28
6.1 L'ARTICLE 69 DU RÈGLEMENT 1782/2003 (PREMIER PILIER)	28
6.2 L'ICHN (DEUXIÈME PILIER).....	28
6.3 L'ICCE (DEUXIÈME PILIER)	29
6.4 LES LIMITES DU MARAIS	30
6.5 LES MONTANTS DES AIDES	30

7	ANALYSE D'UNE ÉVENTUELLE EXTENSION AUX AUTRES ZONES HUMIDES ET AUX ZONES NATURA 2000	32
8	SYNTHÈSE : COMPARAISON DES TROIS DISPOSITIFS	34
	ANNEXE 1 LETTRE DE MISSION.....	35
	ANNEXE 2 TABLEAU DE BORD DES ICHN.....	37
	ANNEXE 3 COMPARAISON DES SURFACES.....	45
	ANNEXE 4 ESTIMATION DES SURFACES DE PRAIRIES AYANT BÉNÉFICIÉ DE L'ICHN ET SITUÉES EN DEHORS DES LIMITES DU MARAIS	47
	ANNEXE 5 ANALYSE DES MOTIFS D'EXCLUSION DE L'ICHN DES PRAIRIES DU MARAIS POITEVIN ⁰⁰ 50	51
	ANNEXE 6 CARTES	51
	ANNEXE 7 BASES D'IMPOSITION, REVENU CADASTRAL ET IMPÔT FONCIER, POUR QUELQUES COMMUNES DU MARAIS.....	55
	ANNEXE 8 LISTE DES SIGLES UTILISÉS	56

Résumé

La présente mission porte sur les conditions actuelles d'application des mécanismes d'aides financières destinées à favoriser le maintien des prairies dans le Marais poitevin, sur les évolutions à envisager dans le cadre de l'application du plan gouvernemental de 2002, et sur les conditions d'extension de ces aides aux autres situations comparables (zones humides et Natura 2000).

Le rappel du contexte écologique et socio-économique du Marais poitevin met en évidence la perte de marge financière, et le surcroît de charge de travail, qu'entraîne le maintien (ou éventuellement la reconversion) en prairie pour l'élevage par rapport à leur conversion (ou leur maintien) en terre arable pour la céréaliculture. La recherche de compensations financières à l'écart de marge est donc une condition nécessaire, mais non suffisante, au maintien des surfaces actuellement à l'état de prairies, et a fortiori à la reconversion de 10 000 ha supplémentaires sur lesquels le gouvernement s'est engagé auprès de la Commission européenne, au titre de la protection de la zone humide de qualité exceptionnelle que constitue le Marais poitevin.

1. *L'état des lieux* concernant le mécanisme actuel de primes fait apparaître les éléments suivants :
 - Les prairies du marais représentent 34 à 36 000 ha.
 - Environ 19 000 ha bénéficient actuellement de l'ICHN, dont 15 750 avec la majoration spécifique prévue par le plan gouvernemental.
 - 4 à 5 000 ha bénéficient indûment de l'ICHN, du fait d'un classement local non conforme aux règles de délimitation géographique du marais résultant du plan gouvernemental, dans les Deux-Sèvres et en Vendée. **Ce point doit impérativement être rectifié sans délai.**
 - Compte tenu de cette correction, 44% au plus des prairies du marais bénéficient de l'ICHN, et 35% au plus du supplément spécifique marais, en raison des critères d'attribution retenus.

Comme cela a été proposé antérieurement¹, une opération de reconversion en prairie de terres retournées indûment depuis 1991 pourrait être engagée sur la base de l'état initial des prairies à cette date.

2. *Les propositions* portent sur le montant des aides d'une part, et leur mécanisme d'autre part.

La mission rappelle à nouveau que ces aides financières, de nature à combler l'écart de marge, 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 montant des aides :

La mission propose, dans un souci de simplification et d'équité au regard de critères trop complexes, un montant unique de 150 €/ha. L'augmentation par rapport à la situation

¹ Rapport IGE de décembre 2003 sur le drainage dans le Marais poitevin, validé par le MAP, et dont on rappellera qu'il a été transmis à la commission européenne.

actuelle du montant de la prime en marais desséché pourrait s'accompagner d'une interdiction de retournement des prairies, au titre de la préservation des zones humides. En effet, si l'objectif d'arrêt, et même d'inversion, du mouvement de retournement des surfaces en prairies est confirmé, le dispositif actuel de maintien des pâturages permanents en vigueur dans le cadre de la nouvelle PAC ne permet pas de le garantir. Pour ce faire, une mesure de portée législative serait nécessaire.

➤ **Le mécanisme d'aide :**

La mission a examiné trois possibilités :

- *L'application de l'article 69 du règlement communautaire du 22 septembre 2003* : Ce dispositif facultatif, applicable notamment à "des types particuliers d'agriculture importants pour la protection ou l'amélioration de l'environnement" apparaît juridiquement et techniquement applicable. L'enveloppe totale à prélever sur les aides directes, dans l'hypothèse d'une extension à toutes les zones humides, serait de l'ordre de 1% du total des aides directes, largement en dessous du maximum de 10% autorisé. Une telle disposition aurait nécessité un arbitrage politique, qui n'a pas été pris dans les délais requis.
- *L'indemnité compensatrice de contraintes environnementales (ICCE)* : A priori destinée aux sites du réseau Natura 2000, une telle aide poserait un problème pratique lié au découpage complexe du site Natura 2000 dans le marais dont il ne recouvre en outre qu'une partie et, sous réserve des dispositions du futur RDR, un problème de principe lié à la nécessité d'une obligation réglementaire pour rendre l'ICCE applicable; ceci n'est pas compatible avec l'option prise jusqu'ici par le gouvernement d'écarter la voie réglementaire au profit d'accords contractuels pour la mise en œuvre du réseau Natura 2000. La mise en œuvre d'une ICCE au titre de la directive cadre sur l'eau serait également envisageable, mais supposerait un zonage préalable des prairies à préserver ou à reconstituer, ce qui paraît difficile.

La solution de l'ICCE apparaît donc, dans l'état actuel, mal adaptée au problème à résoudre.

- *L'indemnité compensatoire de handicap naturel (ICHN)* : C'est la poursuite du dispositif actuel, mais, au titre des zones à handicap spécifique et non des zones défavorisées simples, avec un montant unique (cf. ci-dessus) et une modification des critères d'éligibilité ne conservant comme critères d'accès à l'aide que la surface minimale de 3ha, les critères de chargement actuellement en vigueur (0,35 à 1,6 UGB/ha ou 2 UGB/ha), ainsi que l'âge maximal de 65 ans.

Sur la base d'une évaluation IFEN, la mission a estimé à 75 M€ le montant approximatif des aides dans le cas d'une extension à la totalité des zones humides répertoriées au niveau national.

1 Introduction : le contexte

L'objet de cette partie est de replacer le problème dans son contexte sans apporter d'autres éléments que ceux contenus dans les deux rapports d'inspections générales les plus récents commandés par les ministres sur le sujet².

1.1 Le cadre général

Les travaux d'assèchement du golfe des Pictons ont commencé il y a plusieurs siècles et ont gagné les zones humides argileuses laissées par la mer³.

L'aménagement agricole des eaux du Marais poitevin a consisté – comme partout - à isoler autant que possible les terres des apports d'eau du bassin versant par des digues et à évacuer les apports d'eau (météoriques, etc.) par des réseaux de canaux, fossés, etc.

De fait, cet aménagement partage le territoire en une zone inondable destinée à écrêter et retenir au maximum les crues⁴ et une zone "protégée" où les inondations sont rares.

Les terres desséchées se sont révélées naturellement fertiles et ont été exploitées en labours et prairies en fonction des marchés des produits agricoles et de la main d'œuvre disponible.

Ainsi :

➤ **Le marais est divers** : 2 "types de gestion" (marais mouillé, marais desséché), mais aussi 2 régions, 3 départements, une quarantaine de syndicats de marais, 12 établissements publics de coopération intercommunale, 75 communes, 100 000 habitants.

Il peut donc exister des inclinations au "séparatisme".

➤ **Le marais est unique**. Chaque zone du marais dépend physiquement de l'autre. Il n'existe pas plusieurs marais. Un des enjeux est donc de **définir un projet pour tout le marais**, au-delà de toute subdivision administrative de ce territoire.

➤ **Le marais est complexe**. Toutes les actions que l'on peut y mener ou vouloir y mener, sont en interaction et quelquefois en contradiction les unes avec les autres. La zone géographique concernée peut varier, de 100 000 ha (marais stricto sensu) à 630 000 ha (bassin versant des rivières qui le traversent ou le bordent).

➤ **Le climat du marais** se caractérise par une pluviométrie importante l'hiver et un climat plutôt sec l'été. Dans les zones inondables du marais (marais mouillé et marais intermédiaire) il est possible de passer en 6 mois d'une situation de submersion à la sécheresse.

²Rapport IGE de P. Roussel, décembre 2001 : "Un projet pour le Marais poitevin", et rapport IGE de P. Huet et X. Martin, décembre 2003 : "Le drainage dans le Marais poitevin". Ces deux rapports ont été validés par le MAP et transmis à la Commission européenne.

³ Donc constituées de sédiments plus marins (et donc salés) que fluviaux.

⁴ Le marais mouillé, la Venise Verte, mais aussi le marais dit intermédiaire qui constitue la véritable zone d'expansion des crues.

➤ **Le marais est le fruit d'une histoire.** Pendant des siècles, les hommes se sont attachés à mettre en valeur tant les sols gagnés sur la mer que ceux qui devaient rester mouillés.

➤ **La fertilité naturelle des sols drainés (par des drains enterrés) et gypsés est exceptionnellement élevée** et permet des niveaux de production agricole quantitative et qualitative, ainsi que des marges brutes parmi les plus élevés de France. Les exploitants de parcelles drainées ont construit en 25 ans, avec l'appui des pouvoirs publics et de la PAC, grâce à un savoir-faire de haut niveau et une volonté politique affirmée, une agriculture particulièrement performante avec des productions de blé dur de qualité reconnue au niveau mondial.

➤ **Le drainage par des réseaux enterrés**, qui est la phase ultime du dessèchement, a, en quelques dizaines d'années, considérablement changé le marais desséché (sols, paysages, réseaux de fossés canaux etc.) et mis en valeur les sols. Ce changement a suscité une remise en cause très récente de cette technique.

➤ **Le marais est un milieu artificiel.** Il ne peut se maintenir que si l'homme l'entretient. Il n'existe pas "d'état de nature" du marais.

➤ **Le marais ne peut survivre que si ses habitants peuvent y vivre**, c'est-à-dire si, notamment, on peut y développer ou y maintenir des activités économiques viables.

➤ **Le marais est la deuxième zone humide de France** après la Camargue. C'est un espace naturel d'importance majeure, notamment pour l'ornithologie. Il mérite une protection en tant que tel. Cette importance reconnue est liée à l'existence d'une mosaïque de milieux complémentaires, au sein desquels l'eau joue un facteur essentiel. Parmi ces milieux, les prairies naturelles humides et/ou salées (avec toutes les simplifications que comportent ces termes) sont sans conteste ceux qui présentent la plus forte valeur environnementale (biodiversité, originalité).

➤ **Les attentes de la société évoluent.** Si la raison d'être du marais, qui a fait son histoire, est bien la production agricole, ce sont en revanche des aménités environnementales (paysage, faune, flore, ...), qui en font aujourd'hui la notoriété.

1.2 La situation de départ

➤ 100 000 habitants.

➤ Un bassin versant de 630 000 hectares.

➤ 100 000 hectares de marais, dont 34 000 hectares de prairies permanentes⁵.

➤ Près de 29 000 hectares de marais mouillé, pour lesquels le risque principal est peut-être l'abandon, et dont une part importante est déjà en friche.

➤ Plus de 65 000 hectares de marais desséché ou intermédiaire, partagés entre prairie et grandes cultures.

⁵ Source : Forum des marais atlantiques, 1999.

- 800 contractants aux opérations locales agri-environnementales (OLAE), dont 750 ont une exploitation mixte.
- 62 000 hectares "Natura 2000".

1.3 L'agriculture

La problématique générale d'équilibre entre la céréaliculture et l'élevage a fait l'objet d'analyses détaillées dans les deux rapports cités en introduction du présent chapitre. Elle n'est donc pas reprise ici.

Quelques éléments de cadrage complémentaires doivent cependant être rappelés dans le cadre de la présente mission axée sur les mécanismes d'incitation ou de compensation en faveur du maintien des prairies :

- La marge financière d'un hectare de céréales est nettement plus élevée que celle d'un hectare de prairie, que celle-ci soit valorisée par la vente de l'herbe ou par l'élevage.
- Cultiver un hectare de céréales (par exemple de maïs) demande beaucoup moins de travail et induit beaucoup moins de contraintes qu'exploiter un hectare de prairie, avec le chargement en bétail qu'il porte.
- Le code rural permet à tout exploitant de labourer une prairie s'il le souhaite, même "contre" l'avis de son propriétaire. Ainsi, le maintien des prairies, et a fortiori leur extension, ne peuvent reposer que sur le volontariat et l'incitation des exploitants agricoles⁶.

Dans ce contexte, vouloir arrêter le retournement des prairies, et a fortiori reconverter à la prairie des terres actuellement en grande culture, sans contrepartie, 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.

1.4 L'objectif poursuivi

L'objectif, décidé par le gouvernement et acté par la Commission européenne, est de conserver les surfaces toujours en herbe dans le Marais poitevin et même d'augmenter leur surface par rapport à la situation de 2001.

Il s'agit d'arriver à un équilibre dynamique, qui conserve au marais sa qualité de zone humide et où diverses formes d'activités cohabitent, sans que l'une domine les autres.

Or la fragilité économique du système herbager est soulignée par tous. Cependant, tout est-il réellement fait pour le soutenir alors qu'il reste la clef d'une gestion adaptée à la zone humide?

⁶ Sous réserve, depuis la dernière réforme de la PAC, du respect des surfaces totales en prairie à maintenir au niveau national ou départemental (cf. 5.2.2.1).

Il a été rapporté aux experts de la mission "drainage dans le Marais poitevin" que *"les aides financières au système herbager permettraient dans certaines conditions d'assurer un niveau de vie parfaitement décent aux éleveurs mais avec les contraintes suivantes :*

- *Durée et astreinte du travail importantes que le système céréalier ne connaît pas.*
- *Absence de filière pour commercialiser des productions d'élevage de qualité.*
- *Relève difficile des exploitants âgés.*
- *Nécessité de disposer de droits à produire."*

Cette mission estimait donc que le système herbager méritait maintenant *"l'attention des organisations agricoles de développement à la hauteur de celle dont a bénéficié le système céréalier pendant plus de 20 ans"*.

Ainsi il s'agit de revaloriser le métier d'éleveur, ce qui ne passe pas que par des efforts financiers.

2 Rappel du plan d'action de 2001 et du rapport de 2003 sur le drainage

Ce chapitre est exclusivement constitué d'extraits du rapport de décembre 2001, intitulé "Un projet pour le Marais poitevin", et de celui de décembre 2003, intitulé "Le drainage dans le Marais poitevin". En effet, il s'agit ici de rappeler les analyses faites, ainsi que les décisions prises à l'époque, lesquelles justifient la commande passée à la mission, et pas encore d'apporter d'éléments nouveaux. Aussi certains points pourront-ils paraître "datés", voire même aujourd'hui dépassés. Ils n'ont été maintenus qu'en raison de l'éclairage qu'ils apportent à une compréhension globale du problème.

2.1 Les limites de l'exercice

En contrepoint de ce qui précède, il faut relever que les actions que l'on peut avoir sur le marais sont encadrées par des textes nationaux et européens qui régissent les différents aménagements ou activités, ainsi que les équilibres entre eux. Il s'agit essentiellement de la réglementation sur l'eau et sur les installations classées, ainsi que du financement de l'agriculture (notamment à travers les aides PAC).

Les textes correspondants sont tous soit nationaux, soit européens et sont de niveau très élevé : décrets en Conseil d'État, lois, directives et règlements européens. Ce corpus de textes doit être pris comme définissant des limites dans lesquelles doivent nécessairement s'inscrire les propositions que l'on peut formuler, car il semble utopique de vouloir les modifier, à court ou moyen terme, pour prendre en compte la seule spécificité du Marais poitevin par rapport au reste de la France, voire de l'Europe, sans même prendre en considération les difficultés juridiques prévisibles (rupture du principe d'égalité des citoyens devant la loi si on "territorialise" des décrets à portée nationale, tels que celui sur la nomenclature en matière de police de l'eau, par exemple).

Il est clair que cette situation bride l'ambition que l'on peut avoir dans un projet tel que celui-ci. Il semble toutefois impossible de l'ignorer, et il a donc été choisi de privilégier la faisabilité juridique des propositions, dans le cadre des textes actuellement en vigueur, (encore qu'elle ne soit pas garantie, malgré cette précaution).

Il va de soi que, si ces textes viennent à être modifiés, et notamment s'il intervient une révision de la PAC, le cadre sera alors radicalement changé et que les options possibles pourront être très différentes.⁷

2.2 Les conditions d'existence du projet

➤ *Maintenir, et même développer, la prairie veut dire maintenir, et même développer, l'élevage. Ceci implique qu'il y ait des éleveurs prêts à jouer le jeu, qu'ils disposent de droits à produire, et qu'il existe des débouchés viables pour leurs produits, ainsi que, si nécessaire,*

⁷ Rappelons que ce texte a été rédigé en 2001. Il est repris ici pour présenter l'analyse faite à l'époque. Le présent rapport se situe, quant à lui, dans un cadre juridique en cours d'évolution, et des possibilités qui n'existaient pas à l'époque peuvent donc maintenant se faire jour (cf. chapitre 5).

un système de primes adaptées. Le risque n'est pas forcément la disparition de la prairie devant le « tout maïs », mais c'est dans bien des cas l'abandon, et le retour à la friche. Or le marais ne peut exister que s'il est entretenu.

➤ *La panoplie d'outils utilisés (économiques, techniques, juridiques...) doit être aussi cohérente et claire que possible. Par exemple, les CAD sont sans doute un bon outil. Ceci dit, ils ne peuvent pas tout faire, y compris en matière agricole. Il faut donc en créer, ou en maintenir, d'autres.*

➤ *Les outils doivent savoir s'adapter au terrain : il faut veiller à ne pas édicter de règles trop technocratiques, inapplicables, voire absurdes.*

2.3 Les propositions

Maintenir l'équilibre prairie/grandes cultures suppose une certaine parité économique entre ces deux types d'utilisation du sol.

Selon une étude de l'INRA : "si une surface en prairie était aujourd'hui⁸ en culture, elle dégagerait un EBE supérieur de plus de 1000 F/ha, et un résultat supérieur de 1 000 F/ha en 1999, et de 500 F/ha en 2004 (à noter que ces simulations ne tiennent pas compte de la crise actuelle de l'élevage et que ces chiffres sont dès lors très sous-estimés). Ce sont ces chiffres et ce raisonnement qui nous ont conduit à dire qu'il faudrait une aide par hectare de prairie supérieure de 1000 F aux aides actuelles pour compenser cette différence de résultat financier."⁹

Or, au-delà du simple maintien de l'équilibre existant entre prairies et grandes cultures, l'accroissement de la surface en prairies constitue un objectif important du plan, du point de vue environnemental.

Dès lors, si l'on veut que le retour à la prairie soit significatif sur la base du volontariat, il faut que cette pratique soit plus attractive que les grandes cultures, et donc que des mesures particulières soient prises en la matière.

On est ainsi amené à proposer un dispositif financier spécifique.

Par ailleurs, il faut rappeler que ceci n'a de sens que si ces prairies peuvent être exploitées, c'est-à-dire si des droits à produire suffisants peuvent être obtenus¹⁰.

2.4 Le dispositif financier proposé

➤ *Il s'agit de compenser l'écart de résultat économique entre prairies et grandes cultures à hauteur de 150 €/an par hectare pour toutes les prairies existantes, c'est-à-dire pour 30 000 hectares. Quelle que soit la forme que prendrait cette mesure, son coût serait de 4,5 M€ par an. Le montant total à prévoir est donc de l'ordre de 45 M€ sur 10 ans.*

⁸ C'est-à-dire en 2001.

⁹ "Quels montants d'aide pour les prairies des marais de l'Ouest?", P. Steyaert. : 26/10/2001

¹⁰ Cette option était d'ailleurs explicitement ouverte dans la lettre de mission signée en 2001 par les trois ministres.

➤ En outre, le dispositif de conversion des terres arables en herbages extensifs devrait également être mobilisé. Toutefois, ces prairies ainsi reconstituées devenant éligibles à la compensation de 150 €/ha/an évoquée ci-dessus, celle-ci prendrait le relais à l'expiration du contrat de conversion des terres arables, c'est-à-dire au bout de 5 ans.

2.5 Le retournement des prairies et le drainage des sols

Rappelons que le contenu de cette partie est constitué d'extraits du rapport IGE de 2003 sur le drainage dans le Marais poitevin, cité en introduction du chapitre 1.

La mission suggère les actions suivantes :

Le contrôle des dossiers PAC des agriculteurs qui exploitent des terres dans des communes du Marais poitevin en commençant par le marais mouillé (au sens du plan gouvernemental) et les 57 communes vendéennes¹¹. La mission insiste pour que ce contrôle puisse être réalisé.

Le DDAF de la Charente-Maritime estime que ces opérations qu'il a déjà réalisées à une échelle limitée sont tout à fait réalisables et ne sous estime pas ses difficultés.

Il s'agit de :

- *Comparer les îlots de culture déclarés en 1992 avec la situation actuelle.*
- *Vérifier la situation de parcelles déclarées en 1992 en prairies artificielles c'est à dire de moins de 5 ans d'âge au 31 décembre 1991 (confondues ou non avec les prairies naturelles hors SCOP) par divers moyens, photos aériennes, etc.*

• *Constater ou non la disparition de prairies artificielles ex naturelles au bénéfice de la SCOP.*

Un contrôle de ce type a été fait pour quelques communes du département de la Vendée. Il importe de constater si toutes les anomalies constatées ont bien été rectifiées et comment.

- *Vérifier sur le terrain l'utilisation des jachères PAC dans le marais et leur conformité avec la réglementation européenne.*

La mission recommande que cet effort de contrôle soit appuyé par les administrations centrales et les inspections générales. Les programmes d'inspection comme ceux du COPERCI doivent aussi intégrer la vérification (sur pièces et sur place) de la mise en œuvre du plan gouvernemental et des présentes recommandations dans la mesure où elles sont approuvées par la ministre en charge de l'environnement.

La présente mission note que cette recommandation n'a été que très partiellement mise en œuvre.

¹¹ Il a été dit à la mission qu'un contrôle analogue avait été demandé pour quelques communes de la Vendée; il avait abouti à quelques rectifications.

3 La mise en place de l'ICHN dans le Marais poitevin

3.1 Du classement des premières communes du Marais en zone défavorisée simple (1977) à la mise en place de l'indemnité spécifique Marais poitevin (2003)

58 communes du Marais poitevin ont été classées en zone défavorisée simple en 1977 (11 en Charente-Maritime, 9 dans les Deux-Sèvres et 38 en Vendée) ; 4 l'ont été en 1985 en Charente-Maritime, 4 en 1987 en Charente-Maritime également et 10 en 1990 dans les Deux-Sèvres. Au total donc, de 1977 à 1990, 76 communes du marais ont été classées en zone défavorisée simple.

Suite à la publication du rapport "Roussel" en 2001, puis à l'approbation par le gouvernement en 2002 du Plan d'action pour le Marais poitevin, le ministère de l'agriculture et de la pêche a proposé à la Commission européenne dans le cadre de la révision du PDRN au titre de l'année 2002, la mise en œuvre d'indemnités spécifiques pour le Marais poitevin.

Cette proposition était ainsi rédigée :

"• Modifications pour lesquelles une décision de la Commission est nécessaire :

Le Marais poitevin est une zone humide dont une partie est classée en zone défavorisée simple au titre de l'article 20 du règlement CEE n° 1257/1999 du Conseil du 17 mai 1999 concernant le soutien au développement rural. La compensation est la même que pour les autres zones défavorisées simples.

Il est proposé que la compensation qui est de 48 € par ha soit augmentée de 61 € par ha de prairie du marais asséché et de 122 € dans le marais mouillé et les fonds de vallées humides, si le chargement en UGB par ha est inférieur à 1,6. Ces modifications portent sur l'ensemble du Marais poitevin.

• Autre modification notifiée à la Commission au titre de cette mesure :

L'application à l'ensemble du Marais poitevin nécessite un élargissement de la zone défavorisée simple.

• Effets attendus des modifications :

Les modifications ont pour objet de soutenir les éleveurs de ce marais confrontés à des difficultés d'utilisation de ces territoires, par ailleurs considérés comme très sensibles dans le cadre des actions de préservation des zones humides. Prendre en compte la totalité du marais, c'est-à-dire l'ensemble de la zone humide comprenant les marais asséchés, mouillés et les fonds de vallées humides est nécessaire".

A la suite à des observations formulées par la Commission, le ministère de l'agriculture a apporté les éclaircissements suivants sur le calcul du montant des indemnités spécifiques marais mouillé et marais desséché :

"Comparaison prairie/culture :

D'après l'analyse des conséquences des aides sur l'évolution des exploitations agricoles utilisant des prairies de marais et sur le calcul des différences d'aides et de revenus entre catégories de productions réalisées par l'Institut national de la recherche agronomique basé à Saint-Laurent de la Prée, la prairie permanente est la surface agricole qui dégage les moins bons résultats (les charges inférieures par hectare ne permettent pas de compenser ce handicap). Si une surface en prairie était aujourd'hui en culture, elle dégagerait un excédent brut d'exploitation supérieur de plus de 150 €/ha.

Comparaison prairie du marais/prairie hors marais :

La production de la prairie de marais est située entre 2 et 6t de MS/ha (moyenne 4 t de MS) avec une valeur fourragère de 0,6 UF (contre 0,8 sur d'autres prairies) soit une perte par rapport à des prairies d'autres zones de : $60 \text{ €/t} \times (7-4) = 180 \text{ €/ha}$ (entre 60 et 300 €/ha sans compter la perte de qualité). Par ailleurs, la période de production très courte et la moindre qualité des fourrages (0,6 UF contre 0,8) conduit à un gain moyen quotidien des animaux plus faible que sur d'autres prairies : sur 7 à 8 mois de croissance entre 300 et 400 g/jour, comparés à 800 à 1000 g/jour sur de bonnes prairies cela représente 550 g/jour x 0,8 UGB/ha (chargement moyen) x 210 jours x 3 €/kg = 277 €/ha. Les deux pertes ne se cumulent pas sur une même parcelle. Toutefois, l'exploitant peut utiliser certaines de ces prairies pour le fourrage (induisant une perte) et d'autres pour le pâturage (induisant l'autre perte). Ainsi, le surcoût moyen est : $(180 + 277)/2 = 228,5 \text{ €/ha}$.

Sur les prairies avec des fossés privés, il existe en moyenne 200 m/ha (400 m/ha dans le marais mouillé) de fossés avec un coût d'entretien de 1,5 €/m tous les 5 ans soit 60 €/ha (et 120 €/ha sur le marais mouillé). D'autre part, dans certains cas, il existe une taxe syndicale à payer par l'exploitation pour la gestion de l'eau (en moyenne 22,8 €/ha). Ainsi en comptabilisant les surcoûts liés aux handicaps de faible production des prairies et d'entretien des fossés, on obtient :

- Surcoûts minimums liés aux handicaps des prairies en marais desséché :
 $60 + 60 = 120 \text{ €/ha}$ → fauche
- Surcoûts moyens liés aux handicaps des prairies en marais desséché :
 $(180+277)/2 + 60 = 288,5 \text{ €/ha}$ → pâturage
- Surcoûts minimums liés aux handicaps des prairies en marais mouillé :
 $60 + 120 = 180 \text{ €/ha}$ → fauche
- Surcoûts moyens liés aux handicaps des prairies en marais mouillé :
 $(180+277)/2 + 120 = 348,5 \text{ €/ha}$ → pâturage

Ces comparaisons conduisent à la proposition de prime ICHN revalorisée, basée sur les surcoûts minima et non sur les surcoûts moyens, de 48 €/ha à 109 €/ha dans le marais desséché (augmentation de 61 €/ha) afin de compenser ce handicap sans risque de surcompensation. Dans le marais mouillé, la prime a été revalorisée de 122 €/ha afin d'atteindre 170 €/ha car le marais mouillé est affecté de handicaps supplémentaires par rapport au marais desséché : morcellement des parcelles plus important (cf. chiffres ci-dessus), accessibilité réduite (réseau de fossés à traverser), impacts des boues de curage plus

importants (car les curages des fossés conduisent à rejeter tous les 5 ans le produit du curage sur des bandes de 10 m sur des parcelles plus petites que dans le marais desséché).

Zonage Natura 2000 – ICHN :

Superficie du Marais poitevin : 97 000 ha dont 33 000 ha de prairies éligibles à l'ICHN. Environ 80 % de ces prairies se situent dans la zone Natura 2000, qui couvre 61 900 ha soit 64 % de la superficie du marais."

La Commission ayant notifié son accord sur ces propositions, la mise en œuvre de ce nouveau dispositif a été engagée par un arrêté conjoint des ministres de l'agriculture et de l'économie en date du 17 juin 2003 qui :

- d'une part stipule que "pour les prairies situées dans la zone du Marais poitevin, les montants nationaux de référence sont majorés de 60 € dans le marais desséché et de 121 € dans le marais mouillé",
- d'autre part étend le classement en zone défavorisée simple à 29 communes supplémentaires (6 en Charente-Maritime, 1 dans les Deux-Sèvres et 22 en Vendée).

3.2 La mise en place du nouveau dispositif dans les départements

Les préfets des trois départements concernés ont mis en place le nouveau dispositif par arrêtés préfectoraux en date :

- du 21 août 2003 pour le département de la Charente-Maritime,
- du 1^{er} août 2003 pour le département des Deux-Sèvres,
- du 26 janvier 2004 pour le département de la Vendée.

Cette mise en place s'est faite de façon différente dans les 3 départements.

- En Charente-Maritime, le Préfet a délimité au sein du territoire des communes concernées, en conformité avec les limites définies par le Forum des marais atlantiques, les zones de marais desséché et de marais mouillé donnant droit à l'aide spécifique marais respectivement de 60 € et de 121 €.
- Dans les Deux-Sèvres et en Vendée, cette délimitation n'a pas été faite. Dans les Deux-Sèvres, l'ensemble de la surface des communes ayant une partie de leur territoire en zone humide (telle que définie par le Forum des marais atlantiques) a été classé en zone marais mouillé, bénéficiant de l'aide spécifique de 121 €/ha. De plus, au moins une commune a été classée en zone humide sans que son territoire recoupe, même pour partie, les limites du marais.
- En Vendée, l'ensemble du territoire de 16 communes a été classé en marais mouillé, l'ensemble du territoire des 44 autres communes étant classé en marais desséché.

Cette disparité interdépartementale dans la mise en œuvre de la mesure a pour conséquence une inégalité de traitement entre agriculteurs des départements voisins et une certaine inégalité à l'intérieur même d'un département :

- Les éleveurs du département des Deux-Sèvres touchent la prime majorée "mouillée" de 121 € pour des prairies situées en dehors des limites du marais telles que définies par le Forum des marais atlantiques.
- Il en est de même pour le département de la Vendée, en ce qui concerne les communes classées en zone humide; de plus, dans ce département, des éleveurs touchent la prime majorée marais desséché de 60 € pour des prairies situées en dehors des limites du marais. Plus encore, dans ce même département, des prairies situées en zone humide du marais bénéficient de l'aide spécifique prévue pour le marais desséché et inversement.

Il doit impérativement être mis fin à ces inégalités de traitement en harmonisant l'ensemble du dispositif sur les dispositions retenues en Charente-Maritime qui correspondent au dispositif qui a été notifié à la Commission.

La mission estime qu'il serait nécessaire de rappeler fermement aux préfets les menaces de contentieux inhérentes à ces pratiques et leurs conséquences financières possibles pour l'État.

L'ICHN relative à la campagne 2004 a été payée en septembre 2005, c'est-à-dire avec presque un an de retard. Ce retard nuit évidemment considérablement à la crédibilité du dispositif.

4 Bilan de deux années de mise en œuvre des indemnités spécifiques Marais poitevin

4.1 Taux de pénétration de l'ICHN sur l'ensemble des prairies du marais

Les tableaux joints en Annexe 2, établis par la mission Marais poitevin auprès du Préfet de région Poitou-Charentes avec le concours des trois DDAF concernées indiquent pour l'ensemble du marais, puis pour chaque département, le nombre de dossiers et les superficies de prairies ayant bénéficié de l'ICHN simple de 49 €/h, de la majoration marais desséché de 60 €/ha et de la majoration marais mouillé de 121 €/ha.

La lecture de ces tableaux fait apparaître un "taux de pénétration" de l'ICHN proche de 60% en 2004 et donc sensiblement supérieur à celui de 2003 qui était estimé à 50%, selon les chiffres figurant dans notre lettre de mission.

Le taux réel de pénétration, tel que nous l'avons recalculé conformément aux dispositions qui vont suivre, est en fait bien inférieur à ces chiffres. Il nous est apparu en effet, d'une part que, les prairies temporaires bénéficiant de l'ICHN, leur surface devait être prise en compte dans la surface totale des prairies du marais, et d'autre part que les surfaces de prairies bénéficiant de l'ICHN incluaient des prairies situées en dehors des limites du marais (cf. supra 3.2).

Le taux de pénétration de l'ICHN dans le marais peut être évalué de 2 façons différentes :

$$\text{Taux de pénétration global} = \frac{\text{Surface des prairies de la zone marais bénéficiant de l'ICHN}}{\text{Surface totale de prairies de la zone marais}}$$

ou

$$\text{Taux de pénétration des aides spécifiques marais} = \frac{\text{Surface de prairies de la zone marais bénéficiant de la majoration marais mouillé ou marais desséché}}{\text{Surface totale des prairies de la zone marais}}$$

L'ICHN étant attribuée aux hectares de prairies permanentes et de prairies temporaires, il convient que la surface totale de prairies de la zone marais prise comme élément de comparaison inclue également les unes et les autres.

Une évaluation de ces superficies a été faite en 1999 par le Forum des marais atlantiques sur la base d'images SPOT d'octobre 1986, 1992 et 1997 ; elle concluait à une superficie de 33 759 ha de prairies permanentes¹² et de 6 201 ha de prairies temporaires soit un total d'environ 40 000 ha, desquels il faut déduire entre 3 et 5 % de surface correspondant aux infrastructures (routes, canaux...).

¹² Ce chiffre étant plutôt sous évalué, des prairies ayant été comptabilisées dans la rubrique "bois", notamment dans la Venise verte, du fait de l'importance du maillage boisé sur les photos.

L'utilisation des dossiers de demande de prime PAC à des fins statistiques a permis à la DRAF Poitou-Charentes (service statistique), avec les DDAF concernées, de faire une nouvelle évaluation. Celle-ci conduit à une superficie de prairies permanentes comprise entre 30 et 32 000 ha et une superficie de prairies temporaires de l'ordre de 2 600 ha (cf. Annexe 3).

Au total, conformément au tableau de l'Annexe 3, et considérant en outre qu'environ 1000 ha de prairies ont pu être comptabilisés en bois, nous retiendrons pour le calcul des taux de pénétration de l'ICHN, un chiffre total de prairies du marais de 34 000 à 36 000 ha.

Quant aux surfaces des prairies de la zone marais bénéficiant de l'ICHN, elles ne correspondent pas aux chiffres fournis par les départements, sauf en Charente-Maritime, pour les raisons de disparités de la mise en œuvre de la mesure que nous avons présentées précédemment. Ceux-ci incluent en effet pour les Deux-Sèvres et la Vendée des surfaces de prairies situées en dehors des limites du marais telles que définies par le Forum des marais atlantiques.

Grâce au travail effectué par la DRAF Poitou-Charentes que nous avons évoqué précédemment, nous avons pu procéder à une estimation de ces surfaces (cf. Annexe 4). Celles-ci sont d'environ un millier d'hectares pour le département des Deux-Sèvres et de 3 à 4000 ha pour le département de la Vendée.

Les taux de pénétration de l'ICHN peuvent donc être évalués de la façon suivante :

Taux de pénétration global : $\frac{19\,300 - 4\,000}{34\,000}$ soit au plus 44 %

Taux de pénétration des aides spécifiques marais : $\frac{15\,750 - 4\,000}{34\,000}$ soit au plus 35 %

Il ressort donc de cette analyse qu'un tiers seulement des prairies du marais bénéficie des aides spécifiques marais.

Quelles sont les raisons de ce faible taux de pénétration? C'est ce que nous allons essayer d'analyser dans le paragraphe suivant.

4.2 Analyse des causes pouvant expliquer le faible taux de pénétration de l'ICHN dans le marais

Constatant que 20 000 ha de prairies de la zone marais sont actuellement exclus du bénéfice de l'ICHN, il apparaît, en application du tableau figurant en Annexe 5, que les critères d'exclusion sont par ordre décroissant :

Critères	% des prairies exclues
Prairies non déclarées dans un dossier PAC (retraités, marchands de bestiaux, parcelles non exploitées...)	25 à 33 %
Plafonnement à 50 ha	20 à 27 %
Siège de l'exploitation hors zone défavorisée	16 %
Moins de 80 % de la SAU en zone défavorisée	14 %
Chargement nul (vente de foin, communaux notamment)	11 %
Laitiers purs	11 %
Age supérieur à 65 ans Habitant hors zone défavorisée Surface fourragère éligible inférieure à 3 ha	Négligeable

Pour accroître de façon notable le taux de pénétration de l'ICHN dans les prairies du marais il ne suffirait pas de supprimer le plus significatif en terme d'impact des critères actuels d'accessibilité à l'aide; en effet, bien souvent une exploitation est exclue du bénéfice de l'ICHN parce qu'elle ne répond pas à plusieurs de ces critères. Nous examinons plus avant dans le rapport les propositions de la mission en la matière. Notons simplement à ce stade que la suppression du plafond de 50 ha aurait en outre le mérite de "donner un coup de pouce" aux exploitations les plus herbagères qui, dans le cadre de la dernière réforme de la PAC, vont par ailleurs se voir attribuer les droits à paiement unique à l'hectare les plus faibles.

5 Un nouveau contexte depuis la mise en application de l'ICHN Marais poitevin

L'ICHN spécifique Marais poitevin a été mise en œuvre en 2003 dans un contexte correspondant à l'ancienne politique agricole commune et au règlement de développement rural de 1999 modifié en 2003. Depuis, la politique agricole commune a été réformée dans le cadre du règlement n° 1782/2003, la loi sur le développement des territoires ruraux a été votée, et un nouveau règlement de développement rural est en cours d'élaboration à Bruxelles.

Nous allons essayer d'analyser ici, au moins de façon sommaire, les conséquences de ces changements en cours ou à venir sur les problématiques faisant l'objet de notre mission.

5.1 La loi sur le développement des territoires ruraux

La situation des zones humides a constitué un des thèmes importants des débats qui ont abouti au vote de la loi sur le développement des territoires ruraux, promulguée en février 2005. Ces débats ont mis en exergue à la fois :

- leur importance en tant que patrimoine naturel d'une grande richesse biologique;
- leur rôle essentiel dans la préservation de la ressource en eau, tant d'un point de vue qualitatif que quantitatif;
- leur intérêt majeur pour les territoires ruraux par leur dimension économique, sociale, culturelle ou paysagère;
- enfin, leur fragilité par les pressions subies avec les travaux de drainage ou d'assèchement.

Par un article de principe (art.127-II), la loi reconnaît comme d'intérêt général la préservation et la gestion durable de ces zones et prévoit que le préfet pourra procéder à leur délimitation lorsqu'il l'estime nécessaire pour l'application des régimes d'autorisation et de déclaration au titre de la loi sur l'eau.

Elle présente par ailleurs deux dispositions qu'il convient de signaler :

- **L'exonération partielle ou totale de TFNB pour les zones humides et les sites Natura 2000**

La loi DTR prévoit une exonération partielle de taxe sur les propriétés foncières non bâties situées dans les zones humides. L'exonération concerne les terrains classés en 2^{ème} et 6^{ème} catégories, comme par exemple les prés, pâturages, herbages, prairies naturelles, landes ou pâtis. Elle est de 50% sur la partie perçue au profit des communes et des établissements publics de coopération intercommunale ; elle est totale dans les zones qui présentent un intérêt écologique particulièrement prononcé, et en particulier celles qui sont incluses dans un site Natura 2000.

Pour obtenir l'exonération, le propriétaire doit souscrire pour une durée de cinq ans divers engagements, dont notamment celui de ne pas procéder au retournement des parcelles concernées durant toute cette période. En cas de bail, cet engagement de gestion doit

également être cosigné par le preneur. L'exonération est renouvelable; un nouvel engagement doit alors être conclu.

Une vérification sur un échantillon de 16 communes du marais (cf. Annexe 7) indique que le montant total de la TFNB, pour les terrains en nature de prairie, y était de l'ordre de 30€/ha en moyenne, avec des extrêmes à 10 €/ha et 48 €/ha. La répartition de la charge de la TFNB entre le propriétaire et l'exploitant conduit à attribuer le bénéfice de l'exonération pour environ 70% au propriétaire et 30% à l'exploitant. Seul l'avantage fiscal apporté à l'exploitant est à prendre en compte dans les comparaisons de revenus entre céréaliculture et élevage extensif, qui seront développées plus loin en appui aux propositions d'indemnisation. Ainsi, cette "aide à la prairie" résultant de l'exonération de TFNB sera en moyenne de l'ordre de 10 €/ha pour les prairies en site Natura 2000 (exonération complète), et de 5 €/ha ailleurs dans le marais (zone humide, hors Natura 2000).

Le montant modique de ces chiffres au regard des ordres de grandeur d'indemnisation compensatoire nécessaire, le contexte général d'évolution probable de la TFNB à la baisse, et la grande complexité pratique du dispositif d'intégration de cet "avantage différentiel" dans un calcul rigoureux d'indemnité compensatoire¹³, ont conduit la mission à proposer de ne pas en tenir compte dans les évaluations d'indemnités forfaitaires proposées plus loin : une telle prise en compte serait très complexe, et politiquement délicate, pour un enjeu faible.

▪ **La possibilité de créer des "zones humides d'intérêt environnemental particulier"**

La seconde disposition de la loi sur le développement des territoires ruraux qui pourrait concerner le Marais poitevin est celle qui prévoit la création de zones humides d'intérêt environnemental particulier. La loi précise (art.128-I) que de telles zones peuvent être délimitées lorsque le maintien ou la restauration d'une zone humide "présente un intérêt pour la gestion intégrée du bassin versant ou une valeur touristique, écologique, paysagère ou cynégétique particulière". De telles zones, qui ne peuvent être créées qu'après une très large concertation associant tous les acteurs, doivent se doter d'un comité de gestion regroupant l'ensemble de ces derniers et d'un programme d'actions visant à restaurer, préserver, gérer et mettre en valeur de façon durable la zone ainsi définie.

Ce programme d'actions doit préciser de manière concrète les pratiques à promouvoir et les moyens prévus pour assurer leur généralisation. Il en rend certaines obligatoires. En contrepartie, ces pratiques obligatoires peuvent bénéficier d'aides si elles induisent des surcoûts ou des pertes de revenus, étant entendu que ces aides devraient être pour l'essentiel des aides déjà mises en œuvre au titre des mesures agro-environnementales.

En fait, cette disposition permet d'individualiser au sein de l'ensemble des zones humides celles qui nécessitent une action collective plus soutenue et plus contraignante : elle s'appuie sur la conviction que la réelle diversité des zones humides conduit à retenir des solutions distinctes pour tenir compte de leur spécificité et des enjeux divers auxquels elles sont confrontées.

A priori le Marais poitevin n'a aucune raison de ne pas être concerné par la mise en place de ZHIEP.

¹³ Le calcul rigoureux d'une indemnité compensant la perte de revenu des prairies par rapport aux cultures, pour l'exploitant, conduirait à différencier l'indemnité par exploitant et par an, en déduisant du calcul global d'écart de revenu la part d'exonération revenant à l'exploitant, et en différenciant les sites Natura 2000 et les autres...

Cependant, cette création de zones humides particulières se présente comme une alternative à des dispositions d'ordre réglementaire, comme celles qui ont été retenues pour le Marais poitevin avec l'instauration des ICHN. Or, cette alternative débouche sur un long cheminement, ainsi que sur la consultation des différents acteurs avant que la zone soit officiellement constituée. Il en va même pour le processus de création lui-même, pour la mise en place du comité de gestion ou pour la détermination des pratiques obligatoires qui demande un accord général et donc du temps. Ces conditions et la préexistence de mesures réglementaires dans le Marais poitevin permettent de penser que, pour une période assez longue, la mise en place dans le marais d'une ZHIEP n'est pas prévisible; le marais s'apparente à une telle zone, avec un réel plan d'actions, mais sans en retenir les mêmes éléments de structuration.

Il est intéressant de noter qu'une ZHIEP permet de rendre obligatoires certaines pratiques sur des espaces définis, lorsqu'un accord est obtenu, alors que dans le marais la démarche reste toujours une démarche volontaire de tel ou tel exploitant qui accepte de contractualiser pour telle ou telle parcelle dans le cadre des mesures agro-environnementales ou des contrats (CTE/CAD).

5.2 La réforme de la PAC : règlement n° 1782/2003 du 22 septembre 2003

Trois aspects de la réforme de la PAC telle qu'elle est définie dans le règlement n° 1782/2003 du 22 septembre 2003 peuvent influencer notre problématique :

- le découplage des aides,
- la conditionnalité des aides,
- l'article 69 du règlement.

5.2.1 Le découplage des aides

Premier principe de fond de l'accord de juin 2003, le découplage (total ou partiel) des aides induira des modifications de comportement, que certains estiment importantes, dans les conduites d'exploitation. L'année 2005 est une année de préparation et de simulation; le décalage apporté en cours d'année à la définition des nombreux paramètres n'a pas permis de recueillir des éléments d'appréciation suffisants pour percevoir ce que pourraient en être les conséquences dans le Marais poitevin. En définitive, les différents interlocuteurs rencontrés durant la mission ne disposaient pas de données plus significatives et n'étaient pas en mesure de présenter des "modèles" probables d'évolution.

L'aide découplée est fondée sur un dispositif de droits individuels à paiement liés à la surface. Son versement, qu'il y ait ou non acte de production, sera subordonné au respect du maintien d'un état agronomique satisfaisant. Elle ne comporte pas en elle-même de dispositions spécifiques concernant les prairies, ces aspects particuliers relevant de la conditionnalité.

La question qui se pose de manière générale est de savoir si la mise en place des droits à paiement unique aura des effets directs sur les choix de production, dans le marais comme ailleurs, notamment entre grandes cultures et élevage. Il apparaît que personne n'a la réponse aujourd'hui. Le risque est de générer une concurrence déstabilisante pour les éleveurs en place. On peut penser a contrario que la réforme pourrait favoriser des remises en prairie dans des zones céréalières.

5.2.2 La conditionnalité des aides

Autre principe de fond mis en place par l'accord de Luxembourg, la conditionnalité des aides qui crée des exigences en matière d'environnement, de santé publique ou de bien-être animal et institue un lien entre le versement intégral des aides directes et le respect de ces exigences. Deux d'entre elles appellent un examen plus particulier du fait de leurs incidences éventuelles dans le Marais poitevin, puisqu'elles concernent des surfaces en herbe et sont à ce titre susceptibles d'influer sur les superficies en prairies.

5.2.2.1 Le maintien des pâturages permanents

Cette mesure vise à préserver au niveau national la proportion de surfaces en prairies au sein de la surface agricole utile. Elle concerne tous les exploitants bénéficiant des aides directes et déclarant des prairies permanentes.

Une prairie permanente est définie comme étant une surface consacrée à la production d'herbe et d'autres plantes fourragères herbacées en place depuis 5 ans ou davantage. Elle peut être retournée, mais à la condition impérative qu'elle soit réimplantée durant la même année. A noter que les termes de prairies permanentes ou de pâturages permanents sont employés indistinctement.

Pour déterminer les évolutions et s'assurer de la bonne application de cette mesure, une proportion de référence est calculée au niveau de chaque État membre courant 2005 au titre de 2003, afin que soit définie, à l'enclenchement du système, la proportion de la surface agricole utile en prairies permanentes. Cette proportion est appréciée globalement, c'est-à-dire collectivement et non exploitation par exploitation. Ensuite, chaque année à compter de 2005, la proportion de surface restée en prairie sera calculée à partir des déclarations de surfaces établies par les producteurs, afin de quantifier l'évolution globale par rapport à la surface de référence. A partir de ce constat, des dispositions pourront être prises pour assurer le maintien des prairies, dispositions qui déboucheront sur des décisions administratives individuelles.

En effet, dès lors que la proportion annuelle sera en diminution de plus de 5% par rapport à la proportion de référence, un régime individuel d'autorisation de retournement sera mis en place; pour un dépassement supérieur à 10%, des obligations de réimplantation de surfaces en herbe pourront s'appliquer. Si l'appréciation des évolutions est effectuée au niveau national, les mesures de gestion seront décidées par département, par le biais d'arrêtés préfectoraux. Il convient de remarquer que jusqu'au seuil des 5% il y aura de facto une autorisation générale de retournement des prairies permanentes.

Même si ses conditions d'application risquent d'être complexes compte tenu de l'écart entre le collectif et l'individuel, cette obligation de maintien des terres en pâturages permanents représente une novation significative pour les surfaces en herbe.

Ces règles, définies par le règlement n° 796-2004 du 21 avril 2004 (art. 3 et 4), ont été récemment transcrites en droit national par le décret n° 2004-1429 du 23 décembre 2004.

Bien que ce ne soit qu'au-delà d'un certain seuil, elles introduisent une obligation réglementaire nouvelle, en soumettant à autorisation des retournements de prairies alors que jusqu'à présent aucune base juridique ne permettait à ce sujet de s'opposer à ce qui était

considéré comme une simple décision individuelle d'exploitation; de même, elles créent un outil qui n'existait pas, l'obligation de réimplantation.

Apprécier les conséquences de cette mesure de portée collective du paquet conditionnalité sur l'évolution locale et individuelle des prairies dans le Marais poitevin n'est pas aisé. On peut estimer dans un premier temps que, là comme ailleurs, l'absence de contraintes individuelles jusqu'à la limite des 5% de réduction laisse la porte ouverte à une diminution rapide des prairies permanentes du fait des différences de rentabilité; mais ce risque peut être atténué par le fait que les surfaces ainsi transformées ne jouent pas dans la détermination des droits à paiement unique et ne peuvent contribuer à une augmentation de cette aide. A plus long terme, dès lors que cette limite de 5% serait structurellement atteinte, les éléments de régulation prévus par les textes précités devraient permettre de stabiliser la situation en entravant toute velléité de retournement.

Quoi qu'il en soit pour cet aspect, cette mesure, qui a un caractère fondamentalement défensif, n'aura par contre pas d'effet sur l'accroissement des surfaces de prairies permanentes.

5.2.2.2 L'obligation de 3 % de bandes enherbées

Par cette obligation tout exploitant agricole bénéficiaire d'aides directes devra consacrer 3% de ses surfaces en céréales, oléo-protéagineux, chanvre, lin et gel à l'implantation de couverts environnementaux, dans le but de protéger les sols des risques d'érosion et de limiter les risques de pollutions diffuses des sols et des eaux. Ces couverts doivent être prioritairement localisés le long des cours d'eau pour avoir une efficacité maximale, sous forme de bandes enherbées d'une largeur comprise entre 5 et 10 mètres. A défaut, si la bordure des cours d'eau ne permet pas d'atteindre la surface exigée, la localisation doit se faire de la manière la plus pertinente, soit par exemple en bordure d'éléments fixes, en rupture de pente ou sur les zones de captage.

Deux éléments de cette mesure sont à souligner pour apprécier ses éventuelles conséquences dans le marais : ces couverts environnementaux peuvent être réalisés en gel, ou inclure des prairies permanentes ou temporaires.

Dans ces conditions et compte tenu de ce que représentent les seuils de gel, cette mesure ne devrait avoir dans le Marais poitevin qu'un impact en surface très limité. Elle favorisera peut-être une meilleure localisation de ces bandes enherbées le long des cours d'eau, mais n'apparaît pas susceptible d'accroître de manière notable les surfaces de prairies.

5.2.3 L'article 69

Cet article, intitulé "*Mise en œuvre facultative en ce qui concerne des types particuliers d'agricultures et la production de qualité*" stipule :

"Les États membres peuvent conserver jusqu'à 10 % de la composante des plafonds nationaux visés à l'article 41 qui correspond à chaque secteur visé à l'annexe VI. En ce qui concerne les secteurs des grandes cultures, de la viande bovine et de la viande ovine et caprine cette mesure est prise en compte pour l'application des pourcentages maximaux fixés aux articles 66, 67 et 68 respectivement.

Dans ce cas, et dans les limites du plafond fixé conformément à l'article 64, paragraphe 2, l'État membre concerné effectue, sur une base annuelle un paiement supplémentaire aux agriculteurs, dans le secteur ou les secteurs visés par ladite mesure.

Le paiement supplémentaire est octroyé pour des types particuliers d'agriculture qui sont importants pour la protection ou l'amélioration de l'environnement ou pour l'amélioration de la qualité et de la commercialisation des produits agricoles dans des conditions que la Commission devra définir conformément à la procédure visée à l'article 1444, paragraphe 2".

Cet article ouvre donc la possibilité de créer une nouvelle aide couplée pour des types particuliers d'agriculture qui sont importants pour la protection et l'amélioration de l'environnement.

La mise en application de cet article n'a pas été engagée en France, mais elle était envisagée par plusieurs autres États membres notamment par l'Italie, la Finlande, la Suède et le Royaume-Uni en Écosse. L'usage de l'article 69 par ces états est cependant plutôt justifié par une volonté de soutien à des productions traditionnelles et de qualité, ainsi que d'amélioration de la commercialisation, notamment dans l'élevage bovin allaitant, que par une volonté de soutenir des types d'agriculture importants pour la protection de l'environnement.

Nous verrons, plus avant dans le rapport, en quoi cet article peut participer à apporter des éléments de réponse aux questions qui ont été posées dans notre lettre de mission.

5.3 Le futur règlement concernant le soutien au développement rural (applicable à compter du 1er janvier 2007)

Nous examinerons ici en quoi, dans l'état actuel de sa rédaction (version du 27 avril 2005), ce projet de règlement est différent du règlement n° 1257/1999 modifié par le règlement n° 1783/2003 en cours de validité jusqu'au 31 décembre 2006.

5.3.1 Dispositions relatives aux ICHN

Articles 13, 14, 15, 17, 18, 19 et 20 de l'actuel règlement.

Articles 34, 35 et 47 du projet de règlement en date du 27 avril 2005.

Dispositif actuel	Dispositif projeté
<p><u>Article 13</u> : Un soutien est accordé aux zones défavorisées et aux zones soumises à contraintes environnementales afin de contribuer aux objectifs suivants :</p> <p>a) Compensation en faveur des zones soumises à des handicaps naturels :</p> <ul style="list-style-type: none"> • • préserver l'espace naturel, • maintenir et promouvoir des modes d'exploitations durables qui tiennent compte en particulier des exigences environnementales. <p><u>Article 14</u> :</p> <p>1 Les agriculteurs des zones défavorisées peuvent se voir accorder des indemnités compensatoires.</p> <p>2 Les indemnités compensatoires sont accordées par ha de terre agricole aux agriculteurs qui :</p> <ul style="list-style-type: none"> - exploitent une surface agricole minimale à définir, - s'engagent à poursuivre leur activité agricole dans une zone défavorisée pendant au moins 5 ans à compter du premier versement d'une indemnité compensatoire. - recourent à de bonnes pratiques agricoles habituelles ... <p>3</p> <p><u>Article 15</u> :</p> <p>1 Les indemnités compensatoires sont fixées à un niveau :</p> <ul style="list-style-type: none"> - qui est suffisant pour contribuer efficacement à la compensation des handicaps existants, et - qui évite les surcompensations. <p>.....</p>	<p><u>Article 34</u> : L'aide prévue au titre de la présente section concerne les mesures suivantes :</p> <p>a) les mesures axées sur l'utilisation durable des terres agricoles grâce à :</p> <p>.....</p> <p>ii) des paiements destinés aux exploitants agricoles situés dans des zones qui présentent des handicaps autres que ceux des zones de montagne.</p> <p>.....</p> <p><u>Article 35</u> : Paiements destinés à compenser les handicaps naturels des zones de montagne et paiements en faveur d'autres zones présentant des handicaps.</p> <p>1 Les paiements prévus à l'article 34, points a)i) et ii) sont accordés annuellement par hectare de superficie agricole utile au sens de la décision 2000/115/CE¹ de la Commission.</p> <p>¹ JO L 38 du 12.2.2000</p> <p>Ils sont destinés à compenser les coûts supplémentaires supportés par les exploitants agricoles ainsi que la perte de revenus subie en raison du handicap de la zone concernée pour la production agricole.</p>

2

3 Les montants des indemnités compensatoires sont déterminés à l'intérieur de la fourchette indiquée en annexe.

(25 à 200 euros en zones défavorisées simples et zones à handicap spécifique)

Article 17 : Les zones défavorisées comprennent :

- les zones de montagne (*article 18*),
- les autres zones défavorisées (*article 19*) et
- les zones affectées de handicaps spécifiques (*article 20*).

Article 20 :

1 Peuvent être assimilées aux zones défavorisées d'autres zones affectées de handicaps spécifiques dans lesquelles le maintien de l'activité agricole, soumise le cas échéant à certaines conditions particulières, est nécessaire afin d'assurer la conservation ou l'amélioration de l'environnement, l'entretien de l'espace naturel....

2 Les zones visées au paragraphe 1 ne peuvent pas excéder 10 % de la superficie de l'État membre concerné.

2 Les paiements sont accordés aux exploitants qui s'engagent à poursuivre leur activité agricole dans les zones délimitées conformément à l'article 47, paragraphes 2 et 3, pendant une période minimale de cinq ans à compter du premier paiement.

3 Le montant du paiement se situe dans la fourchette indiquée à l'annexe I.

(25 à 150 euros pour les zones défavorisées simples et les zones à handicap spécifique)

4 Les paiements sont dégressifs au-delà d'une surface minimale par exploitation à déterminer dans le programme.

Article 47 : Zones pouvant bénéficier des paiements

1 Les États membres délimitent les zones pouvant bénéficier des paiements prévus à l'article 34, points a) i), ii) et iii), et points b) i), iii, iv) et iv), en tenant compte des paragraphes 2 à 5.

3 Afin de pouvoir bénéficier des paiements prévus à l'article 34, point a) ii), les zones autres que les zones de montagne visées au paragraphe 2 doivent être :

b) des zones affectées de handicaps spécifiques, dans lesquelles le maintien de la gestion des terres est nécessaire pour assurer la conservation ou l'amélioration de l'environnement, l'entretien de l'espace rural, la préservation

En ce qui concerne les zones affectées par des handicaps spécifiques visés au point b), elles sont composées de territoires agricoles homogènes du point de vue des conditions naturelles de production et leur superficie totale ne dépasse par 10 % du territoire de l'État membre concerné.

4 Dans le cadre des programmes et conformément à des dispositions spécifiques à définir selon la procédure visée à l'article 95,

	paragraphe 2, les États membres - confirment les délimitations existantes en vertu du paragraphe 2 et du paragraphe 3, point b), ou les modifient.
--	--

Les dispositions prévues à l'article 20 de l'actuel règlement de développement rural, à savoir la définition de "zones affectées de handicaps spécifiques" n'ont pas été utilisées en France sauf récemment en Corse. En effet, bien qu'une carte de France des zones éligibles à l'ICHN fasse apparaître un certain nombre de zones de handicaps spécifiques, aucun des arrêtés de classement concernés ne fait apparaître cette spécificité, toutes ces zones ayant été classées comme zones défavorisées simples.

Quoi qu'il en soit, le règlement actuellement en projet pour la période 2007-2013 maintient dans son article 47 la possibilité de classer des zones affectées de handicaps spécifiques, avec quelques modifications de rédaction qui ont été surlignées dans le tableau ci-dessus de comparaison des deux dispositifs mais qui ne semblent pas changer les conditions de mise en œuvre, du moins dans l'immédiat, puisque le plafonnement de l'aide à 150 euros par hectare n'entrera en vigueur qu'en 2010 en même temps que la redéfinition des zones défavorisées simples.

5.3.2 Dispositions relatives aux ICCE

Articles 13 et 16 de l'actuel règlement.

Articles 34, 36 et 47 du projet de règlement en date du 27 avril 2005.

Dispositif actuel	Dispositif projeté
<p><u>Article 13</u> : Un soutien est accordé aux régions défavorisées et aux zones soumises à des contraintes environnementales afin de contribuer aux objectifs suivants :</p> <p>a)</p> <p>b) compensation en faveur des zones soumises à des contraintes environnementales :</p> <p>- garantir le respect des exigences environnementales et assurer l'exploitation dans les zones soumises à des contraintes environnementales.</p> <p><u>Article 16</u> :</p> <p>1 Les agriculteurs peuvent bénéficier d'un soutien sous la forme de paiements destinés à compenser les coûts et les pertes de revenus qui résultent, dans les zones soumises à des contraintes environnementales, de la mise en œuvre des directives 79/409/CEE et 92/43/CEE et dans la mesure où ces paiements sont nécessaires pour résoudre les problèmes spécifiques résultant de la mise en œuvre de ces directives.</p>	<p><u>Article 34</u> : L'aide prévue au titre de la présente section concerne les mesures suivantes :</p> <p>a) les mesures axées sur l'utilisation durable des terres agricoles grâce à :</p> <p>iii) des paiements Natura 2000 et des paiements liés à la directive 2000/60/CE.</p> <p><u>Article 36</u> : Paiements Natura 2000 et paiements liés à la directive 2000/60/CE.</p> <p>L'aide prévue à l'article 34, point a)iii), est accordée aux exploitants, annuellement et par hectare de superficie agricole utile, afin de compenser, dans les zones concernées, les coûts supportés et la perte de revenus subie en raison des désavantages résultant de la mise en œuvre des directives 79/409/CEE et 92/43/CEE ainsi que de la directive 2000/60/CE.</p> <p>L'aide est limitée aux montants maximaux fixés à l'annexe I *. Pour les paiements liés à la directive 2000/60/CE, des règles détaillées, y compris le montant maximal de l'aide, sont établies conformément à la procédure visée à l'article 95, paragraphe 2.</p> <p>* 200 €/ha.</p> <p><u>Article 47</u> : Zones pouvant bénéficier des paiements.</p> <p>1 Les États membres délimitent les zones pouvant bénéficier des paiements prévus à l'article 34, points a) i), ii) et iii), et points b) i)iii), iv) et vi), en tenant compte des paragraphes 2 à 5.</p> <p>.....</p> <p>5 Les zones agricoles Natura 2000 délimitées conformément aux directives 79/409/CEE et 92/43/CEE ainsi que les zones agricoles incluses dans les plans de gestion des</p>

<p>2 Le montant des paiements doit être fixé de manière à éviter toute surcompensation; cela est particulièrement nécessaire en cas de paiement destinés à des zones défavorisées.</p> <p>3 Les plafonds entrant en ligne de compte pour l'aide communautaire sont fixés en annexe*. Ces montants peuvent être majorés dans des cas dûment justifiés de manière à tenir compte des problèmes spécifiques.</p> <p>.....</p> <p>* 200 €</p>	<p>bassins hydrographiques en vertu de la directive 2000/60/CE peuvent bénéficier des paiements prévus à l'article 34, point a)iii).</p>
---	--

- L'article 16 n'a pas été à ce jour mis en application en France, les aides accordées dans les zones Natura 2000 l'étant dans le cadre du dispositif contractuel des mesures agro-environnementales prévu au chapitre VI, article 22, 23 et 24 du règlement CE n° 1783/2003 du 25 septembre 2003.
- Le règlement actuel limite l'application de ce dispositif aux zones Natura 2000. Le projet de règlement du 27 avril 2005 l'étend aux zones agricoles incluses dans les plans de gestion de bassins hydrographiques en vertu de la directive cadre sur l'eau (directive 2000/60/CE).
- Le projet de nouveau règlement indique que les aides sont accordées pour compenser les coûts supportés et la perte de revenu subie en raison des désavantages résultant de la mise en œuvre des directives tandis que le règlement actuel prévoit que les paiements sont destinés à compenser les coûts et pertes de revenus qui résultent de la mise en œuvre des directives, dans les zones soumises à des contraintes environnementales.

6 Les dispositifs d'aide envisageables pour le marais

6.1 L'article 69 du règlement 1782/2003 (premier pilier)

À la lecture de l'article 69 tel qu'il est cité au 5.2.3, ce dispositif paraît applicable au Marais poitevin sous réserve d'une question : l'article mentionne des *"types particuliers d'agriculture importants pour la protection ou l'amélioration de l'environnement"*. Pour le cas du Marais poitevin, il s'agit d'un élevage extensif adapté aux prairies en zone humide et destiné à la protection ou à l'amélioration de celles-ci.

La mesure a alors vocation à concerner l'ensemble de ces zones et pas le seul Marais poitevin. L'enveloppe totale à prélever sur les aides directes a pu être estimée pour l'ensemble des zones humides à 75 millions d'euros par an (cf. chapitre 7), soit 1% du total des aides directes.

6.2 L'ICHN (deuxième pilier)

La deuxième solution pour assurer une couverture généralisée des prairies du marais par un dispositif d'aide non contractuel serait de rester dans le dispositif ICHN du futur règlement de développement rural mais en modifiant radicalement les conditions d'accès.

Pour cela, la mission propose de classer le Marais poitevin en "zone affectée de handicaps spécifiques". Cela paraît sur le principe tout à fait justifiable dans la mesure où le maintien d'une activité d'élevage est indispensable au bon entretien des prairies qui constituent un élément central de la richesse écologique du marais.

Ce nouveau classement s'accompagnerait de nouvelles conditions d'accès aux aides adaptées à l'objectif recherché, à savoir le taux de couverture le plus élevé possible des prairies du marais par le dispositif d'aide. Dès lors, tous les critères actuels d'accès à l'ICHN relatifs à la situation de l'exploitant et de l'exploitation par rapport à la zone défavorisée (lieu de résidence, siège de l'exploitation, pourcentage de la surface de l'exploitation) devraient être supprimés. De même nous proposons de supprimer les critères relatifs au type d'activité (producteurs laitiers) ainsi que le plafonnement de l'aide à 50 ha par exploitant qui constitue le principal motif d'exclusion en terme de surface de prairies.

Il sera cependant probablement nécessaire pour respecter les dispositions du point 4 de l'article 35 du projet de règlement du prochain RDR de prévoir une aide dégressive au-delà d'une surface minimale par exploitation qui devrait être d'au moins 50 ha (ou plus pour les GAEC).

Nous proposons donc de maintenir comme seuls critères d'accès à l'aide :

- L'âge de l'exploitant (inférieur à 65 ans), dans la mesure où il s'agit d'une règle générale.
- Une superficie minimale de prairie susceptible d'être aidée (3 ha comme actuellement) de façon à éviter les paiements d'un montant trop faible par rapport aux coûts de gestion des dossiers.

- Les critères de chargement actuellement en vigueur à savoir un chargement compris entre 0,35 et 1,6 UGB/ha pour bénéficier des majorations marais et compris entre 0,35 et 2 UGB/ha pour bénéficier de l'aide de base de 49 €/ha.

6.3 L'ICCE (deuxième pilier)

La troisième solution se situe dans le cadre de l'article 36 du projet de règlement visé au 5.3.2 ci-dessus.

L'application d'une ICCE, calculée sur le montant du surcoût économique résultant de la contrainte imposée à l'exploitant, suppose une définition claire de la contrainte en question et de ses conditions d'application. Deux cas sont envisageables :

- *La contrainte, et son coût, sont définis par référence à l'inclusion dans le réseau Natura 2000*, et aux dispositions du DOCOB. Cette option aurait pour conséquence immédiate de limiter l'éligibilité du dispositif aux contours stricts du site Natura 2000, excluant de ce fait une partie des prairies du marais bénéficiant actuellement de l'ICHN.
- *La contrainte, et son coût, sont définis par référence à la directive cadre sur l'eau (DCE)*. Il s'agit de la possibilité d'accorder des ICCE dans des zones à enjeu majeur du point de vue de la directive cadre sur l'eau. Les zones prioritaires de ce point de vue sont en cours de délimitation. La liste des enjeux visés est actuellement en discussion entre le MAP et le MEDD. La question d'y inclure notamment "la restauration et la préservation des caractéristiques physiques des habitats et des milieux aquatiques (y compris les zones humides)" n'est entre autres pas tranchée à ce jour.

L'ensemble de la zone humide pourrait alors être éligible. Actuellement, le MEDD envisage de pouvoir appliquer cette disposition à des mesures rendues obligatoires par la DCE, et allant par exemple au-delà de ce qu'impose la directive 91/676/CEE (directive "nitrates"), les mesures incitatives ayant davantage vocation à faire l'objet de MAE. Du point de vue financier, les agences de l'eau pourraient être appelées à contribution pour abonder la part nationale des coûts, et le PDRN serait appelé, au titre du RDR, pour la part européenne. Toutefois, il paraît malaisé d'appliquer ce dispositif d'ICCE à la préservation d'une certaine proportion de prairies dans un périmètre donné. En effet, ceci ne pourrait se faire que sur la base d'un zonage précis, définissant quelles prairies on préserve, ou même quelles prairies on reconstitue. Ceci supposerait une démarche technocratique et autoritaire qui a bien peu de chances de prospérer. Ainsi, autant on peut, en l'état actuel des réflexions et des informations dont nous disposons, envisager de recourir à ce mécanisme pour limiter les apports de nitrates en deçà de ce qu'impose la directive nitrates, ou pour interdire certaines pratiques dans les périmètres de protection de captages, voire même pour limiter certains prélèvements d'eau, autant on voit mal comment cette ICCE pourrait s'appliquer au problème qui nous occupe.

Dans les deux cas se pose la question du caractère juridique de la contrainte. Selon la réponse orale à la question posée par la mission aux services juridiques du MAP et du MEDD, on ne peut considérer qu'il y a "contrainte" que dans le cadre de mesures imposées par voie réglementaire, et non dans un dispositif contractuel. La confirmation de ces analyses conduirait à écarter cette solution pour la mise en œuvre de Natura 2000 dans le cadre du

RDR actuel, sauf changement de position du gouvernement français qui a clairement affirmé sa volonté de ne procéder dans ce cas que par voie contractuelle.

Si le prochain RDR est approuvé dans la forme actuellement proposée, la notion de contrainte sera remplacée par celle de désavantage, qui semblerait ne pas renvoyer à une obligation réglementaire. Ce point mérite d'être expertisé juridiquement. Quoi qu'il en soit, cette évolution ne lèvera pas les différences entre les limites de la zone Natura 2000 et celles du marais proprement dit. Dès lors, cette disposition semble rester difficilement applicable pour le Marais poitevin compte tenu de la situation acquise. En revanche, il peut en aller différemment pour d'autres zones humides.

Comme pour l'ICHN, et pour répondre à la question posée par la lettre de mission, aucun élément ne justifierait la non-extension aux autres zones humides d'un tel dispositif, pour un montant de l'ordre de 75 millions d'euros par an, s'il devait finalement être retenu pour le Marais poitevin.

6.4 Les limites du marais

Les limites de la zone Natura 2000 telles qu'elles ont été arrêtées en décembre 2003 sont localement très proches des limites du marais, mais s'en écartent légèrement, notamment dans des fonds de vallées humides, dans le secteur de Saint-Denis-du-Payré et dans les zones côtières.

Dans un souci de simplification et de lisibilité, la mission propose de retenir comme limite d'application de l'aide spécifique marais, quelle que soit la forme qui sera finalement retenue, la courbe enveloppe (réunion) des deux zonages précédemment cités.

6.5 Les montants des aides

Compte tenu des majorations décidées en 2003 pour le Marais poitevin, les montants actuels de l'ICHN sont respectivement de :

- 49 €/ha lorsque le chargement est compris entre 1,6 et 2.
- 109 €/ha dans le marais desséché lorsque le chargement est inférieur à 1,6.
- 170 €/ha dans le marais mouillé lorsque le chargement est inférieur à 1,6.

La mission suggère au Ministère de l'agriculture et de la pêche d'engager des négociations avec la Commission en vue de substituer **une aide unique de 150 €/ha pour l'ensemble des prairies du marais** aux deux niveaux actuels de 109 et 170 €/ha.

Cette suggestion paraît d'autant plus faisable et souhaitable que :

- Compte tenu des surfaces respectives de prairie en marais mouillé et en marais desséché susceptibles de bénéficier du complément marais, le coût total de la mesure ne serait pas supérieur au coût actuel.
- Le montant de 150 €/ha reste pour les prairies en marais desséché très largement inférieur au surcoût moyen des handicaps liés aux prairies en marais desséché tel qu'il figure dans les propositions adressées à la Commission en 2002.
- Elle fait l'objet d'une demande identique de la profession agricole et des associations de protection de l'environnement, assortie d'ailleurs d'une proposition simultanée de

suppression du niveau 1 de la mesure agri-environnementale 18.06 . Le montant de cette dernière en 2004 est de 2 millions d'euros. Cette économie compenserait l'augmentation des sommes à verser au titre de l'ICHN, compte tenu des propositions de nouveaux critères.

- Il a été dit à la mission que l'intérêt ornithologique des prairies dans le marais desséché est en général supérieur à celui des prairies du marais humide.

De plus, ceci permettrait une simplification importante de l'instruction administrative des dossiers.

Il paraîtrait par ailleurs judicieux d'engager cette négociation avant qu'entre en vigueur en 2010 le nouveau plafond de 150 €/ha qui devrait alors conduire automatiquement à la réduction de l'aide aux prairies en marais mouillé tout en conservant le niveau d'aide actuel en marais desséché.

Ce montant de 150 €/ha pourrait être retenu quelle que soit la forme qui sera choisie pour répondre aux questions qui nous étaient posées dans notre lettre de mission : ICHN modifiée, ICCE ou application de l'article 69 du règlement n° 1782/2003 du 22 septembre 2003.

Enfin, l'objectif affiché d'une reconstitution de 10 000 ha de prairies est très ambitieux. La simple mise en œuvre des dispositifs financiers en vigueur, ou proposés par ce rapport ne suffira pas à elle seule à l'atteindre. Cet objectif de 10 000 ha suppose d'autres modes d'action, examinés notamment dans le rapport "drainage" de 2003.

7 Analyse d'une éventuelle extension aux autres zones humides et aux zones Natura 2000

Quel que soit le mécanisme financier retenu, il apparaît hautement probable qu'un dispositif construit au départ pour favoriser le maintien des prairies du Marais poitevin sera tôt ou tard étendu aux autres zones présentant des conditions comparables. La lettre de mission nous demandait d'ailleurs explicitement d'aborder ce point.

La mission s'est donc attachée¹⁴ à estimer les surfaces à l'état de prairies, dans l'ensemble des zones humides répertoriées pour la France entière.

Les bases retenues pour cette estimation des prairies dans les zones humides sont les suivantes :

- Les zones humides prises en compte sont celles considérées comme "d'importance majeure" lors de la mise en place de l'observatoire national des zones humides. La surface cumulée au niveau national des 149 zones humides ainsi identifiées s'élève à 2 411 443 ha.
- L'estimation des surfaces de prairies dans les zones humides ainsi répertoriées a été faite à partir de la couverture "Corine Land Cover". Les prairies y sont définies comme "*surfaces enherbées denses de composition floristique constituée principalement de graminacées, non incluses dans un assolement, principalement pâturées, mais dont le fourrage peut être récolté mécaniquement. Sont comprises les zones avec haies (bocage)*". Cette estimation par photo-interprétation, à partir d'une maille polygonale de 25 ha, conduit à une estimation totale de 539 000 ha. La même estimation, limitée au seul Marais poitevin, conduit à une surface de prairies dans le marais de 36 600 ha. Ce chiffre apparaît très cohérent, malgré l'imprécision du procédé, avec l'estimation de 34 à 36 000 ha de prairies citée par ailleurs au § 4.1, établie à partir des diverses sources statistiques directes utilisables.

La mission retient donc en première approximation une évaluation des surfaces de prairies dans les zones humides, au niveau national, de l'ordre de 530 à 560 000 ha, à comparer à la surface de 34 à 36 000 ha retenue pour le Marais poitevin. Le coefficient multiplicateur (correction non faite des aides susceptibles d'exister déjà dans d'autres zones) est donc de l'ordre de 15, pour évaluer le coût d'une extension d'une mesure mise en place pour les prairies du Marais poitevin aux situations similaires (prairies dans les zones humides) de la France entière.

Deux compléments doivent cependant être apportés à cette estimation :

- La définition des zones humides dites d'importance majeure retenue par l'observatoire des zones humides, prise en compte ci-dessus, est moins stricte que celle résultant d'une analyse plus fine effectuée ensuite par l'IFEN et le Muséum national d'histoire naturelle, à partir des inventaires d'aires remarquables disponibles (ZICO, RAMSAR, ZNIEFF). Un tel découpage plus fin des aires éligibles serait intellectuellement concevable, et pourrait réduire les montants financiers nécessaires sous réserve d'une

¹⁴ Avec l'appui de l'IFEN, qui a fourni les estimations prises en compte au présent §.

grande précision dans la définition réglementaire des conditions d'éligibilité. Cela conduirait à une plus grande complexité de mise en œuvre, et surtout à des risques de contentieux importants (notamment en faisant référence à l'inventaire ZNIEFF, qui n'a pas été conçu selon une procédure permettant de le rendre opposable), pour un gain financier probablement assez limité.

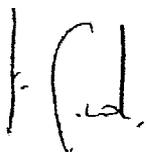
- La restriction de l'éligibilité aux prairies situées à la fois dans les zones humides et à l'intérieur des sites du réseau Natura 2000 réduirait également l'enveloppe financière nécessaire. Une estimation fine n'en est pas directement accessible à partir des données disponibles actuellement. Elle n'a pas été jugée utile par la mission, compte tenu des difficultés de mise en œuvre que présenterait une telle mesure : ces difficultés sont illustrées dans le cas du Marais poitevin par le découpage du site Natura 2000, et par les questions de principe évoquées par ailleurs (cf. § 6.3 et 6.4 ci-dessus). On peut simplement noter que le pourcentage de la surface des 149 zones humides d'importance majeure comprise dans des sites Natura 2000 (ZPS ou sites d'intérêt communautaire, sans double compte) est de 45%, mais que les prairies y sont très probablement nettement plus représentées. La réduction d'enveloppe financière liée à une telle restriction de l'éligibilité, si elle était finalement retenue, serait probablement de l'ordre de 20 à 30% par rapport à l'estimation citée plus haut.

8 Synthèse : comparaison des trois dispositifs

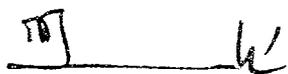
Ils appellent plusieurs remarques :

- *L'enveloppe globale* pour le Marais poitevin résulte du montant de 150 €/ha/an rapporté à la surface totale des prairies du marais pour le recours à l'article 69 ou à l'ICHN, et à la seule surface éligible au titre de Natura 2000 pour l'ICCE (sauf recours à la référence directive cadre sur l'eau). Ce moindre coût apparent de la solution ICCE est à mettre au regard de l'acceptabilité sociale de sa mise en œuvre.
- *La répartition de cette enveloppe entre financement PAC et État français* est en revanche sensiblement différente. Les aides au titre de l'article 69 seraient totalement financées par la Commission, mais le choix de l'appliquer ici conduirait à un transfert d'aides entre différentes catégories d'agriculteurs. En revanche, les aides au titre ICCE ou ICHN sont cofinancées par l'Europe et la France.
- Il pourrait paraître légitime d'intégrer dans le calcul des montants *l'effet de l'exonération ou de l'allègement de la taxe sur le foncier non bâti*, résultant de la loi DTR récemment votée, dans les zones humides et les sites Natura 2000. L'effet de cette mesure (compensée par l'État dans le budget des collectivités) s'assimile bien à une aide de l'État, répartie entre le propriétaire et l'exploitant, pour compenser des surcoûts de gestion ou pertes de recette. Cependant cet avantage risque de n'être que temporaire, la TFNB étant susceptible de disparaître ou d'être profondément modifiée à court terme.
- Au vu des éléments qui précèdent, il apparaît à la mission que :
 - L'ICCE présenterait des difficultés de mise en œuvre très importantes, même dans l'hypothèse où la notion de contrainte serait assouplie (cf. supra). Cette solution ne semble donc pas pouvoir être retenue, sauf dans le cas d'une application aux zones humides ne bénéficiant actuellement d'aucun dispositif d'aide.
 - L'article 69 suppose une décision politique de l'appliquer en France, impliquant de plus une hiérarchisation des priorités entre les différents types d'agriculture prioritaires. Or, tel n'est pas le cas.
 - L'ICHN se situe dans la logique des arbitrages déjà rendus, mais suppose une modification des critères d'éligibilité dans le cadre d'un reclassement du Marais poitevin en zone à handicap spécifique. Une démarche analogue peut être proposée comme généralisation à l'ensemble des zones humides de France.

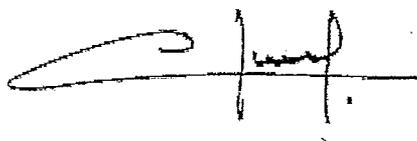
François SIGNOLES



Michel BADRE



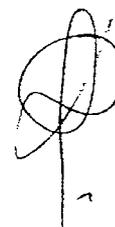
Guy BEISSON



Pierre ROUSSEL



Xavier MARTIN



Annexe 1 Lettre de mission

REPUBLIQUE FRANCAISE

MINISTERE DE L'ECOLOGIE
ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE

MINISTERE DE L'AGRICULTURE, DE
DE L'ALIMENTATION, DE LA PECHE ET
DES AFFAIRES RURALES

Le Directeur de Cabinet

Le Directeur de Cabinet

Paris, le 12 NOV, 2004

à Monsieur le Président du COPERCI
Monsieur le Chef du service de l'Inspection
générale de l'environnement

Objet : Indemnité compensatrice dans le Marais poitevin

Un effort financier particulier a été fait pour le Marais poitevin, d'une part, au travers des mesures agro-environnementales contractuelles et, d'autre part, d'une majoration de l'ICHN. En effet, le plan gouvernemental sur le Marais poitevin a prévu une indemnité spéciale destinée à maintenir les prairies existantes et, au-delà, à encourager la restauration de prairies abandonnées. Cette indemnité prend la forme d'une indemnité compensatrice de handicaps naturels (ICHN) majorée, mesure approuvée par décision de la Commission européenne en août 2003, dans le cadre de la modification du plan de développement rural national (PDRN).

Le bilan de la campagne 2003 fait apparaître que, sur un total de 21 409 ha de prairies situées dans la zone défavorisée, 15 746 ha bénéficient de l'ICHN, dont 11 425 ha du complément spécifique «Marais poitevin». Seulement la moitié des 32 600 ha de prairies du marais est concernée par cette indemnité, du fait des critères d'éligibilité (notamment : siège de l'exploitation et 80 % de la SAU exploitée situés dans la zone défavorisée, chargement inférieur à 1,60 UGB/ha).

Au regard de ce constat et comme décidé lors de la réunion interministérielle du 8 juin 2004, nous souhaitons diligenter une mission qui permette :

- d'évaluer l'intérêt d'une couverture généralisée du Marais poitevin par l'ICHN ou un autre dispositif compensatoire, dans le contexte nouveau créé par la réforme de la PAC (conditionnalité des aides directes, maintien obligatoire des pâturages permanents, découplage) ;
- d'établir un état des lieux de la mise en œuvre de l'ICHN dans le Marais Poitevin et une mise en évidence des obstacles rencontrés pour une couverture généralisée des prairies par ce dispositif ;
- d'examiner, en termes de faisabilité technique et juridique, la pertinence de la mise en place d'une solution alternative, le cas échéant, avec l'instauration d'une indemnité compensatoire de contraintes environnementales (ICCE) au titre de l'article 16 du RDR en vigueur jusque fin 2006, voire au titre des dispositions envisagées par l'article 36 du projet de règlement du conseil concernant le soutien au développement rural établi pour la nouvelle période de programmation 2007-2013.

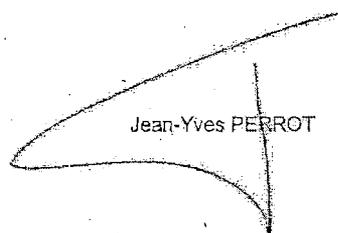
Concernant ce dernier point, il faudra vérifier la compatibilité d'une telle solution avec la voie contractuelle retenue pour Natura 2000. Pour ce qui concerne le volet technique, seront analysés aussi bien le contenu en matière de pratiques agricoles souhaitables pour une telle mesure, que son coût par hectare. Il faudra également prendre en compte dans cette approche les difficultés susceptibles d'être rencontrées auprès de la DG Agri de la Commission européenne.

Bien que l'analyse demandée vise le Marais Poitevin, il serait également souhaitable d'estimer l'intérêt, les conditions et les besoins financiers nécessaires à une éventuelle généralisation d'une ICCE à l'ensemble des zones humides et des zones Natura 2000.

Nous souhaitons disposer de votre rapport le 31 janvier 2005 et d'une première note d'étape au 15 décembre 2004.



Philippe GUIGNARD



Jean-Yves PERROT

Annexe 2 Tableau de bord des ICHN

ICHN dans le Marais poitevin - Bilan de la Campagne 2004										
Total Marais poitevin			Nombre de dossiers	Surface fourragère totale (ha)	Surface en prairie (ha)			Surface bénéficiant du complément marais (ha)		
Types de dossiers					Total	Prairie de marais	Prairies de marais bénéficiant de l'ICHN	Marais desséché	Marais mouillé	Total
Bénéficiaires de l'ICHN normale	dont la totalité des prairies en Marais bénéficie de l'ICHN normale	Avec complément marais	230	14 014,52	12 356,42	9 199,82	9 199,82	4 853,63	4 346,19	9 199,82
		Écartés du complément marais : Taux de chargement compris entre 1,6 et 2	14	630,80	588,47	492,52	394,90			
	dont la surface de prairies en Marais bénéficiant de l'ICHN normale est plafonnée (plafond de 50 ha ou plafond appliqué aux producteurs mixtes)	Avec complément marais	140	10 400,31	8 338,47	8 239,76	6 550,00	4 972,84	1 577,16	6 550,00
		Écartés du complément marais : Taux de chargement compris entre 1,6 et 2	50	4 069,68	3 280,07	3 116,17	3 116,17			
	Total		434	29 115,31	24 563,43	21 048,27	19 260,89	9 826,47	5 923,35	15 749,82
Demandeurs de l'ICHN, non éligibles (*)			52	1 926,84	487,93	440,13				
Total			486	31 042,15	25 051,36	21 488,40	19 260,89	9 826,47	5 923,35	15 749,82

(*) – Motifs de rejet pour les dossiers non éligibles à l'ICHN normale :

< 3UGB :	0
Chargement < 0,35 :	5
Chargement > 2 :	29
Producteurs spécialisés lait :	4
Revenus agricoles : non agricoles :	13
Surface < 3 ha :	0
autres :	1

ICHN dans le Marais poitevin - Bilan de la Campagne 2004

Département : Charente-Maritime										
	Types de dossiers		Nombre de dossiers	Surface fourragère totale (ha)	Surface en prairie (ha)			Surface bénéficiant du complément marais (ha)		
					Total	Prairie de marais	Prairies de marais bénéficiant de l'ICHN	Marais desséché	Marais mouillé	Total
Bénéficiaires de l'ICHN normale	dont la totalité des prairies en Marais bénéficie de l'ICHN normale	Avec complément marais	51	2 409,42	1 921,00	1 596,35	1 596,35	666,43	929,92	1 596,35
		Écartés du complément marais (Taux de chargement compris entre 1,6 et 2)	3	280,49	252,65	247,62	150,00			
	dont la surface de prairies en Marais bénéficiant de l'ICHN normale est plafonnée (plafond de 50 ha ou plafond appliqué aux producteurs mixtes)	Avec complément marais	18	1 942,52	1 714,40	1 615,06	900,00	240,60	659,40	900,00
		Écartés du complément marais (Taux de chargement compris entre 1,6 et 2)	6	235,68	199,07	196,17	196,17			
	Total			78	4 868,11	4 087,12	3 655,20	2 842,52	907,03	1 589,32
Demandeurs de l'ICHN, non éligibles (*)			6	276,07	159,23	146,59				
Total			84	5 144,18	4 246,35	3 801,79	2 842,52	907,03	1 589,32	2 496,35

(*) - Motifs de rejet pour les dossiers non éligibles à l'ICHN normale :

< 3UGB :	
Chargement < 0,35	
Chargement > 2 :	4
Producteurs spécialisés lait :	
Revenus non agricoles :	2
Surface < 3 ha :	
autres :	

NB : les non-demandeurs de l'ICHN ne sont pas inclus dans ces statistiques.

Ils sont 208 exploitants pour une surface de 2 157,94 ha de prairies situées dans la zone du Marais poitevin.

ICHN dans le Marais poitevin - Bilan de la Campagne 2004

Département : Deux-Sèvres										
	Types de dossiers	Nombre de dossiers	Surface fourragère totale (ha)	Surface en prairie (ha)			Surface bénéficiant du complément marais (ha)			
				Total	Prairie de marais	Prairies de marais bénéficiant de l'ICHN	Marais desséché	Marais mouillé	Total	
Bénéficiaires de l'ICHN normale	dont la totalité des prairies en Marais bénéficie de l'ICHN normale	Avec complément marais	41	1 301,10	1 299,42	1 239,47	1 239,47	8,20	1231,27	1 239,47
		Écartés du complément marais : Taux de chargement compris entre 1,6 et 2	11	350,31	335,82	244,90	244,90			
	dont la surface de prairies en Marais bénéficiant de l'ICHN normale est plafonnée (plafond de 50 ha ou plafond appliqué aux producteurs mixtes)	Avec complément marais	19	1 323,79	1 310,07	1 310,70	950,00	32,24	917,76	950,00
		Écartés du complément marais : Taux de chargement compris entre 1,6 et 2								
	Total		71	2975,2	2945,31	2795,07	2434,37	40,44	2149,03	2189,47
Demandeurs de l'ICHN, non éligibles (*)			13	413,77	328,70	293,54				
Total			84	3 866,00	3 274,01	3 088,61	2 434,37	40,44	2149,03	2 189,47

ICHN dans le Marais poitevin - Bilan de la Campagne 2004

Département : Vendée

	Types de dossiers	Nombre de dossiers	Surface fourragère totale (ha)	Surface en prairie (ha)			Surface bénéficiant du complément marais (ha)			
				Total	Prairie de marais	Prairies de marais bénéficiant de l'ICHN	Marais desséché	Marais mouillé	Total	
Bénéficiaires de l'ICHN normale	dont la totalité des prairies en Marais bénéficie de l'ICHN normale	Avec complément marais	138	10 304	9 136	6 364	6 364	4 179	2 185	6 364
		Écartés du complément marais : Taux de chargement compris entre 1,6 et 2	0	0	0	0	0			
	dont la surface de prairies en Marais bénéficiant de l'ICHN normale est plafonnée (plafond de 50 ha ou plafond appliqué aux producteurs mixtes)	Avec complément marais	103	7 134	5 314	5 314	4 700	4 700	0	4 700
		Écartés du complément marais : Taux de chargement compris entre 1,6 et 2	44	3 834	3 081	2 920	2 920			
	Total		285	21 273	17 531	14 598,00	13 984,00	8 879	2 185	11 064
Demandeurs de l'ICHN, non éligibles (*)		33	1 237							

Total	318	22 510	17 531			8 879	2 185	11 064
-------	-----	--------	--------	--	--	-------	-------	--------

(*) - Motifs de rejet pour les dossiers non éligibles à l'ICHN normale :

< 3UGB :	
Chargement < 0,35	5
Chargement > 2 :	20
Producteurs spécialisés lait :	
Revenus non agricoles :	8
Surface < 3 ha :	
autres :	

Annexe 3 Comparaison des surfaces

DONNEES « FORUM DES MARAIS ATLANTIQUES »	DONNEES « DRAF Poitou-Charentes »
<p>Les surfaces données incluent les infrastructures : canaux, routes, chemins de terre et de fer, etc.</p> <p>• Surface dans le marais (tel que défini par le Forum) des cultures, des prairies permanentes et temporaires et des bois.</p> <p>dont :</p> <p>- cultures</p>	<p>• Surface totale du marais (enveloppe correspondant aux limites définies par le Forum des marais atlantiques, mais incluant les plateaux calcaires) :</p> <p>dont :</p> <ul style="list-style-type: none"> - plateaux calcaires qui comprennent : <ul style="list-style-type: none"> - les villages pour : 2 280 ha - de la SCOP et du gel pour : 1 890 ha - des prairies pour : 500 ha <p>- infrastructures : 3 000 ha (canaux, routes... + sièges d'exploitation isolés) (1 500 ha représentent 3 000 km d'infrastructures de 5 m de largeur moyenne)</p> <p>d'où :</p> <p>• Surfaces dans le marais, (tel que défini par le Forum des marais atlantiques), de la SCOP, du gel des prairies, des bois et des autres cultures (maraîchage, arboriculture, vigne...)</p> <p>dont :</p> <ul style="list-style-type: none"> - SCOP : 45 937 ha – 1 460 ha (SCOP des plateaux calcaires + 772 ha de surfaces fourragères autres que prairies). 45 250 ha - gel : 5 517 ha – 429 ha (gel des plateaux calcaires) 5 090 ha
<p>97 700 ha soit sans les infrastructures</p> <p>93 000 à 95 000 ha</p> <p>49 700 ha soit, sans les infrastructures</p> <p>47 200 ha à 48 200 ha</p>	<p>102 500 ha</p> <p>4 670 ha</p> <p>92 830 ha à 94 830 ha soit 93 000 ha à 95 000 ha</p> <p>52 340 ha de cultures</p> <p>- prairies permanentes déclarées : 27 139 ha – 277 ha (p.p sur plateaux calcaires) 26 860 ha</p> <p>- prairies temporaires déclarées : 3 633 ha – 772 ha (autres surfaces fourragères intégrées dans la SCOP) – 227 ha (pt sur plateaux calcaires). 2 630 ha</p> <p>- autres espaces agricoles déclarés (peupleraies, bâtiments, maraîchage, arboriculture...) 1 750 ha</p> <p>- surfaces agricoles non déclarées (95 à 97 000 – 50 340 – 26 860 – 2 630 – 1 750). 13 420 ha à 15 420 ha</p> <p>dont :</p>

<p>- bois 8 127 ha (chiffre surestimé incluant pour partie des prairies ou friches)</p> <p>40 000 ha de prairies</p> <p>-prairies permanentes 33 760 ha } soit, sans les infrastructures</p> <p>-prairies temporaires 6 200 ha } 37 700 à 38 700 ha</p>	<p>- bois (1) 8 130 ha</p> <p>- prairies permanentes et friches (non déclarées) 3 290 ha à 5 290 ha</p> <p>Soit un total prairies de : 32 800 ha à 34 800 ha 26 860 + 2 630 + 5 290 à 7 290</p>
	<p>(1) En comparant la carte établie par le Forum des marais atlantiques et la carte établie par la DRAF, il apparaît que les principales zones des parcelles non déclarés à la PAC (hors plateaux calcaires), correspondent à des zones de bois et de prairies permanentes.</p> <p>Pour faciliter les comparaisons nous avons pris ici la même surface de bois que celle du Forum, sachant que cette surface est surestimée au dépens des prairies permanentes.</p>
<p>TOTAL DES PRAIRIES PERMANENTES</p>	
<p>Chiffre forum : 33 760 ha soit, sans les infrastructures 32 000 à 32 700 ha</p>	<p>Chiffre issu des données DRAF : 26 860 + (3 290 à 5 290) = 30 150 ha à 32 150 ha</p>
<p>On peut donc estimer le total des prairies permanentes entre 31 et 33 000 ha (en tenant compte du fait que le chiffre de boisements inclut une partie de prairies ou friches)</p>	
<p>Chiffre retenu pour l'estimation du taux de pénétration de l'ICHN</p>	
<p>Ce chiffre inclut l'ensemble prairies permanentes et temporaires soit entre 34 000 et 36 000 ha. (hors plateaux calcaires).</p>	

Annexe 4 Estimation des surfaces de prairies ayant bénéficié de l'ICHN et situées en dehors des limites du marais

CHARENTE-MARITIME

Bilan DDAF		Listing DRAF	
<i>Nombre de bénéficiaires de l'ICHN</i>	<i>Surface de prairies Concernée</i>	<i>Nombre de bénéficiaires de l'ICHN</i>	<i>Surface de prairies en zone Marais</i>
78	2842 ha	49 ayant moins de 50 ha	1091 ha
		29 ayant plus de 50 ha	29*50=1450 ha
		Total : 78	2542 ha au moins
			La différence de 300 ha avec le bilan DDAF vient probablement de 6 GAEC qui bénéficient chacun de 50 ha de plus.

DEUX-SEVRES

Bilan DDAF		Listing DRAF	
<i>Nombre de bénéficiaires de l'ICHN</i>	<i>Surface de prairies Concernée</i>	<i>Nombre de bénéficiaires de l'ICHN</i>	<i>Surface de prairies en zone Marais</i>
71	2434 ha	59 (71-59=12 éleveurs n'ont donc pas d'ilot dans le Marais et donc pas de prairie dans le marais) dont 5 n'ont pas de prairie dans le marais dont 54 ayant des prairies dans le marais dont 35 ont moins de 50 ha dans les communes classées marais et 19 plus de 50 ha	576 ha 696 ha Total :1272 ha

CONCLUSION : 1272 ha hors zone de marais

VENDEE

Bilan DDAF		Listing DRAF	
<i>Nombre de bénéficiaires de l'ICHN</i>	<i>Surface de prairies Concernée</i>	<i>Nombre de bénéficiaires de l'ICHN</i>	<i>Surface de prairies en zone Marais</i>
285	13 984 ha	274 (285-274=11 éleveurs n'ont pas d'îlot et donc pas de prairies dans le marais) Dont 2 n'ont pas de prairie dans le marais Dont 272 ayant des prairies dans le marais Dont 126 ont moins de 50 ha dans les communes classées marais Et 146 plus de 50 ha	3018 ha au moins 6283 ha +une partie de 3361 ha pour les GAEC Total : au moins 9299 ha

CONCLUSION : 3 000 à 4 000 ha hors zone de marais (selon le nombre de GAEC parmi les exploitations ayant plus de 50 ha de prairies dans la zone marais)

Annexe 5 Analyse des motifs d'exclusion de l'ICHN des prairies du Marais poitevin ⁽¹⁵⁾ ⁽¹⁶⁾

MOTIF	Nombre de dossiers	Surface totale de prairies en zone marais
1 Prairies non déclarées dans un dossier PAC		Estimée entre 5300 et 7300 ha Le chiffre réel est probablement supérieur, des surfaces non déclarées pouvant avoir été répertoriées comme boisements au lieu de prairies(retraités, marchands de bestiaux, parcelles non exploitées...)
2 Plafonnement à 50 ha Le calcul doit être fait sur tous les dossiers de la base DRAF ayant une surface de prairie non nulle dans les limites du marais, que l'ICHN ait été obtenue, refusée ou non demandée, soit 1080 dossiers représentant 29998 ha de prairies en zone marais.	179 (dossiers de plus de 50 ha en zone de marais)	Au plus 6432 ha exclus Les 179 dossiers représentent 15382 ha de prairies en zone marais ; l'ICHN ne pourrait leur être accordée que pour $179 \times 50 = 8950$ ha au moins sans compter les GAEC ; il y aurait donc au plus 6432 ha non éligibles.
<i>Pour tous les motifs qui suivent, le calcul se fait sur la base des dossiers PAC ayant une surface de prairie non nulle dans les limites du marais, n'ayant pas demandé l'ICHN ou se l'étant vu refuser, soit 676 dossiers représentant 12513 ha de prairies en zone de marais.</i>		
3 Siège d'exploitation hors zone défavorisée	157	3634 ha
4 SAU en zone défavorisée inférieure à 80%	199	3047 ha
5 Chargement nul(ni quota, ni UGB, ni PBC).	208	2456 ha Voir de quoi il s'agit : Communaux ? Vente de foin ?
6 Laitiers purs	134	2353 ha
7 Age supérieur à 65 ans (dans beaucoup de dossiers l'âge n'est pas connu)	23	185 ha
8 Habitation hors zone défavorisée	3	108 ha
9 Moins de 3 ha de surface fourragère éligible(3 ha de prairie totale)	61	92 ha
10 Chargement sup. à 2 ou inf. à 0,3 Calculs non faits, cela semblant avoir peu d'intérêt		

632 non demandeurs représentent 11 151 ha de prairies en zone marais.

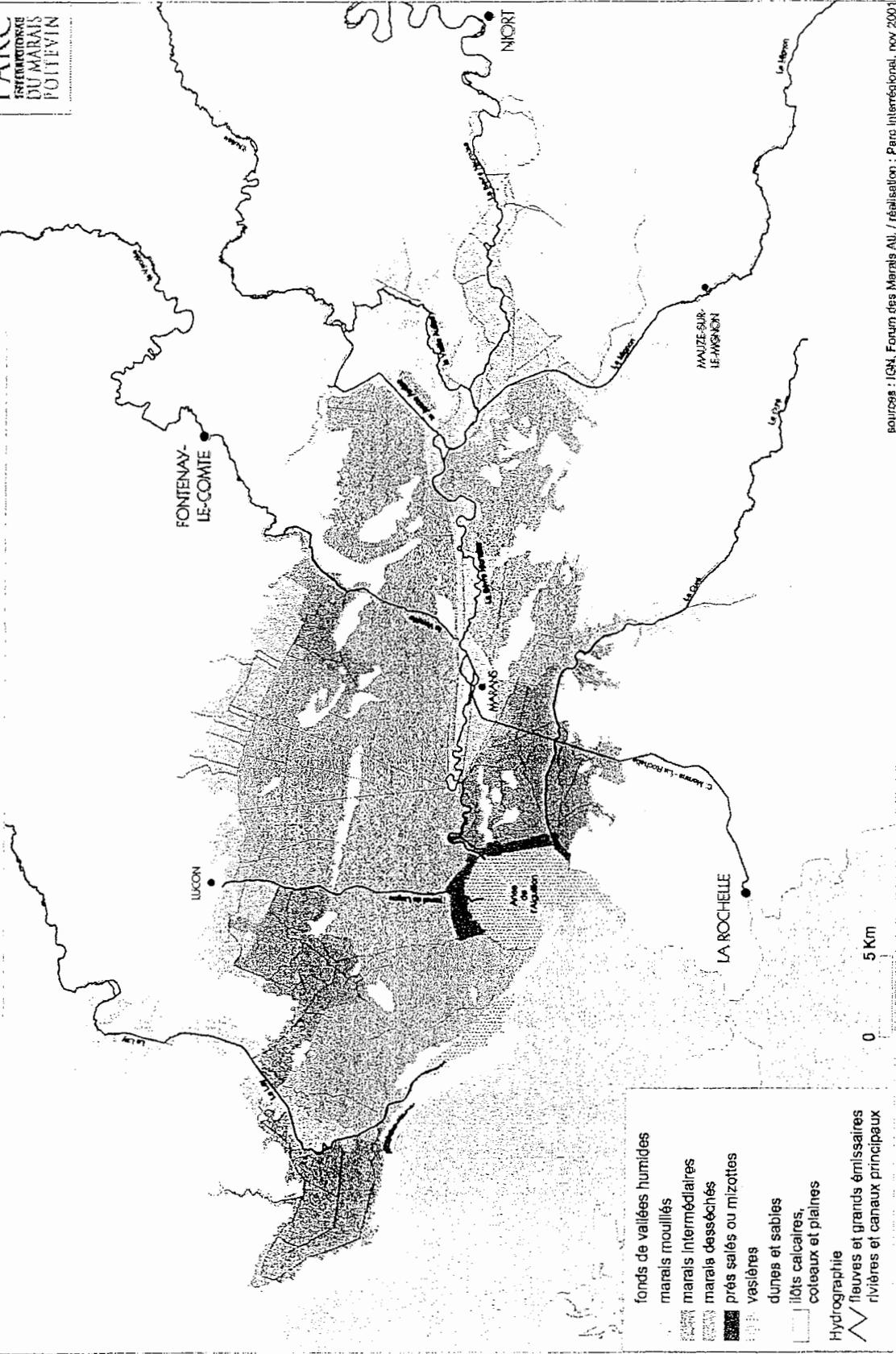
Parmi ceux-ci, 154 ont le siège d'exploitation en ZD, plus de 80% de leur SAU en ZD, des UGB; ils exploitent 2805 ha en zone marais.

¹⁵ ICHN=ICHN de base seule ou ICHN de base+supplément Marais(mouillé ou desséché).

¹⁶ Marais= limites du marais telles que définies par le Forum des marais atlantiques+ les plateaux calcaires.

Localisation des grandes entités du Marais poitevin

PARC
INTERREGIONAL
DU MARAIS
POITEVIN



source : IGN, Forum des Marais AU / réalisation : Parc Interrégional, nov 2001

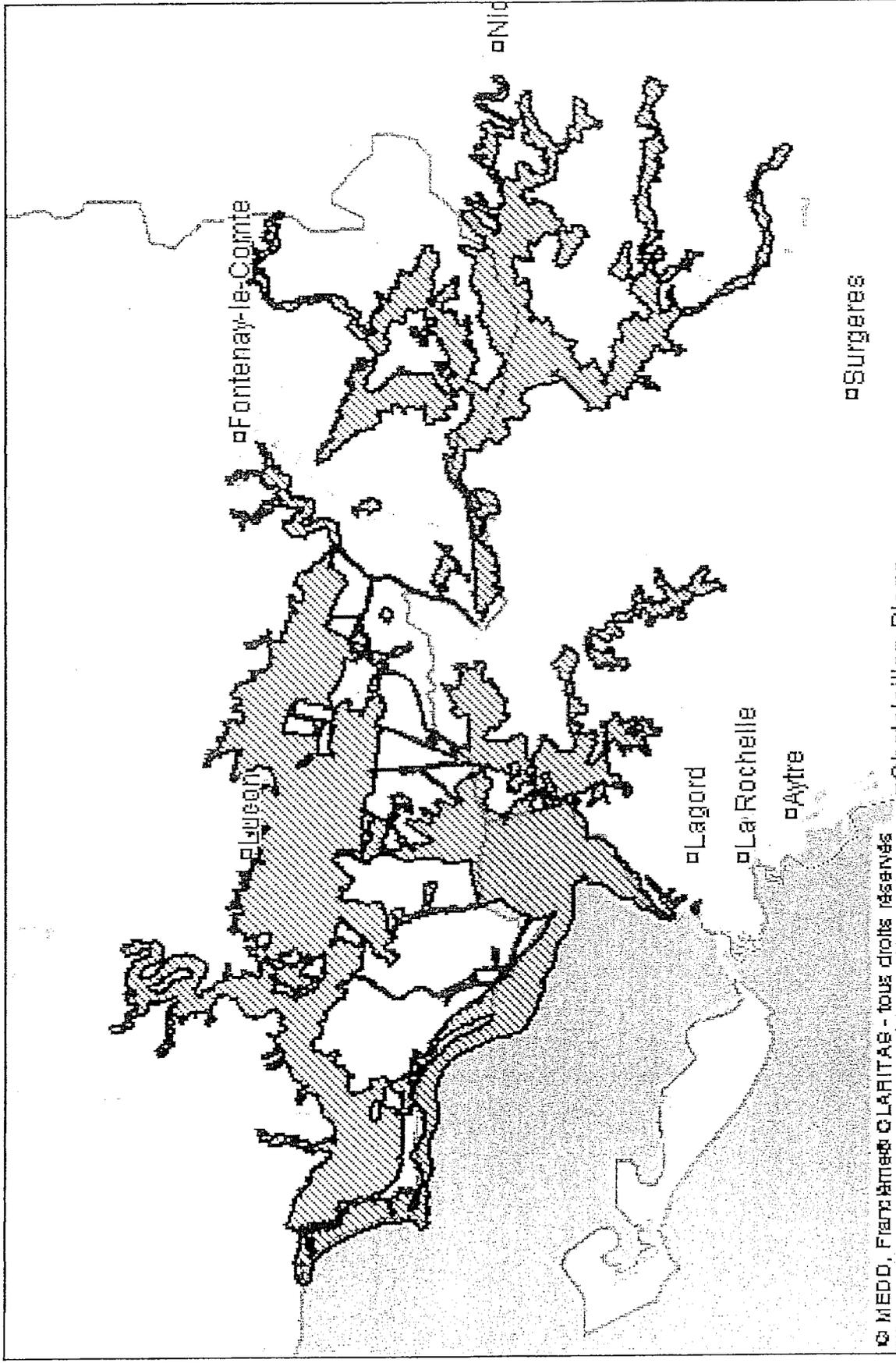
Territoires éligibles à l'Indemnité Compensatoire de Handicap Naturel (I.C.H.N.)



source : FMA-IAT, DDAF (85,17,79) / réalisation : Syndicat Mixte du PIMP, Jan. 2005



Zones Natura 2000 dans le Marais Poitevin



Annexe 7 Bases d'imposition, revenu cadastral et impôt foncier, pour quelques communes du marais

	Terres				Prairies			
	RC (€/ha)	Surface (ha)	RC/ha (€)	Impôt (€/ha)	RC (€/ha)	Surface (ha)	RC/ha (€)	Impôt (€/ha)
base impôt								
0,43	38 481	684	56,22	24,32	31 030	459	67,54	29,22
0,38	107 205	1 189	90,19	34,44	172 059	2 490	69,11	26,39
0,64	34 883	504	69,19	43,97	34 485	462	74,63	47,43
0,58	23 121	379	60,95	35,39	74 967	1 165	64,36	37,38
0,61	51 965	740	70,18	48,06	85 364	1 089	78,39	48,10
0,30	20 212	297	68,12	20,67	90 899	1 574	57,77	17,53
0,45	78 044	1 583	49,31	21,97	41 798	1 158	36,10	16,08
0,62	35 308	721	48,94	30,49	47 219	803	58,83	36,65
0,37	26 148	419	62,38	22,90	58 744	957	61,36	22,53
0,35	159 817	2 553	62,60	21,64	35 075	419	83,69	28,93
0,42	179 082	2 293	78,09	32,49	37 702	575	65,57	27,28
0,56	11 194	184	60,70	33,80	33 809	848	39,88	22,20
0,34	212 681	3 013	70,58	23,67	103 568	3 314	31,25	10,48
0,55	16 393	351	46,75	25,56	27 209	460	59,10	32,32
0,48	193 572	2 143	90,32	43,64	18 229	294	61,95	29,94
0,66	39 163	528	74,11	49,10	8 815	275	32,05	21,24

Annexe 8 Liste des sigles utilisés

CAD : contrat d'agriculture durable
CE : Conseil européen
CEE : Communauté économique européenne
CGGREF : Conseil général du génie rural, des eaux et des forêts
COPERCI : comité permanent de coordination des inspections
CTE : contrat territorial d'exploitation
DCE : directive cadre sur l'eau (n° 200/60 CE)
DDAF : direction départementale de l'agriculture et de la forêt
DOCOB : document d'objectifs
DRAF : direction régionale de l'agriculture et de la forêt
DTR : développement des territoires ruraux
EBE : excédent brut d'exploitation
GAEC : groupement agricole d'exploitation en commun
ICCE : indemnité compensatrice de contraintes environnementales
ICHN : indemnité compensatoire de handicap naturel
IFEN : Institut français de l'environnement
IGA : Inspection générale de l'agriculture
IGE : Inspection générale de l'environnement
INRA : Institut national de la recherche agronomique
MAE : mesure agri-environnementale
MAP : Ministère de l'agriculture et de la pêche
MEDD : Ministère de l'écologie et du développement durable
MS : matière sèche
OLAE : opération locale agri-environnementale
PAC : politique agricole commune
PDRN : plan de développement rural national
PIMP : Parc interrégional du marais poitevin
RC : revenu cadastral
RDR : règlement de développement rural
SAU : surface agricole utile
SCOP : surface en céréales, oléagineux ou protéagineux
SPOT : satellite pour l'observation de la terre
TFNB : taxe sur le foncier non bâti
UF : unité fourragère
UGB : unité de gros bétail
ZD : zone défavorisée
ZHIEP : zone humide d'intérêt environnemental particulier
ZICO : zone d'intérêt collectif "oiseaux"
ZNIEFF : zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique ou floristique
ZPS : zone de protection spéciale