

RAPPORT PRELIMINAIRE SUR LA SITUATION
DU PARC NATUREL REGIONAL MARAIS POITEVIN
VAL DE SEVRE - VENDEE

Par lettre en date du 12 février dernier, vous m'avez demandé de faire un bilan des actions entreprises par le Parc Naturel Régional du Marais Poitevin, au regard de l'évolution alarmante des zones humides dans cette région du littoral Atlantique et d'apprécier la politique suivie par cet organisme en ce qui concerne le développement économique et la sauvegarde du patrimoine naturel.

Avant d'aborder le fonctionnement du P.N.R. et l'efficacité de ses actions, il nous est apparu important de faire le bilan de la situation actuelle et l'évolution de l'occupation des sols dans cette région au cours de la dernière décennie.

I - EVOLUTION DES MARAIS DE L'OUEST -

Cette évolution ressort très nettement des résultats cartographiques obtenus par les données de télédétection, aériennes et spatiales, disponibles sur les zones considérées.

Afin de permettre une analyse très complète de la situation, la Direction de la Protection de la Nature au Ministère de l'Environnement et la Direction Générale XI de la Commission des Communautés Européennes ont financé en commun une étude portant sur :

- l'état actuel et l'évolution récente (1987-1990) des Marais Poitevin et Charentais,
- la mise en place d'un dispositif d'observation annuel de l'occupation du sol dans ces deux zones.

.../...

Cette collecte de l'information existante (données de télédétection, cartes, monographies...) doit permettre d'établir la cartographie semi-définitive de l'occupation des sols 1990, et du niveau d'imprégnation hydrique des deux zones d'étude.

D'autre part la comparaison avec 1987, se fera par photo à partir de la cartographie 1990 et d'images fausses couleurs (thématique-Mapper de février 1987) superposées par projection à la cartographie de l'état 1990.

L'analyse des résultats obtenus n'est pas encore terminée, et n'a pas été portée à notre connaissance dans le détail.

Une appréciation schématique de la situation fait cependant apparaître une disparition progressive des zones humides de cette région, par un changement important des conditions d'exploitations par l'homme qui modifie ainsi l'équilibre des écosystèmes.

Les Marais sont en effet des formations anthropiques qui sont détruites le plus souvent par abaissement du niveau de la nappe phréatique avec disparition des espèces animales et végétales inféodées à ce milieu et accroissement des risques de pollution des eaux de drainage.

Dans tous les cas, on observe une disparition de biotopes remarquables, une banalisation progressive des écosystèmes, et une modification du régime et de la qualité des eaux remettant en cause l'équilibre global des bassins versants. Les zones humides situées dans le P.N.R. :

Deux catégories de marais se distinguent par leur mode de gestion hydraulique :

- les marais mouillés (15 000 ha environ) inondables par les crues des bassins versants,
- les marais desséchés (65 000 ha de plats pays) indépendant des bassins versants.

Les marais desséchés évacuent les eaux de pluie par un réseau "bas" et peuvent être réalimentés en été par un réseau "haut", en particulier à partir des réserves d'eau que constituent les marais mouillés.

Pour gérer le niveau de la nappe et assurer l'entretien du réseau, des associations syndicales se sont créées depuis le XIXème siècle. Il en existe 48 au niveau de l'ensemble du P.N.R.

.../...

En conclusion on peut affirmer que les marais Charentais et du Val de Sèvre représentent un site biogéographique remarquable par la diversité de ses paysages, par la richesse et la diversité de sa faune et de sa flore. C'est en particulier une des régions les plus intéressantes pour l'avifaune sédentaire ou migratrice.

Les caractéristiques des marais de l'Ouest ont été précisées depuis 1980 par différents zonages :

- zonage communautaire , zones de protection spéciale au titre de la Directive communautaire,

- zonage résultant de l'étude du Conseil Régional.

D'après cette étude 30 000 ha soit 40 % de la surface en marais présentent un intérêt particulier.

- zonage résultant de l'inventaire ZNIEFF.

Ces marais, sont actuellement soumis à une forte pression agricole. Les travaux de drainage ont débuté en 1980. On estime à plus de 15 000 ha la superficie actuelle de marais drainés et consacrés à la culture intensive.

Les aménagements se traduisent par un abaissement du niveau de la nappe à plus d'un mètre de profondeur et la suppression de canaux, avec pour conséquences :

- la disparition de la faune et de la flore inféodées au milieu humide,

- une modification sensible du régime et de la qualité des eaux rejetées (à-coups hydrauliques, présence d'ions issus de l'intense minéralisation qui suit la mise en culture, des engrais minéraux ou des pesticides).

On observe également une modification des paysages, due non seulement à l'intensification de l'agriculture, mais aussi à la modernisation de la conchyliculture et de l'aquaculture : des bâtiments modernes non intégrés, disparates, des lignes électriques très visibles sur l'horizon ouvert que constituent les marais.

Les premiers touchés par les modifications du régime et de la qualité des eaux furent les ostréiculteurs situés en aval de ces zones d'intensification agricole. Il s'en suit de nombreux conflits qui sont en voie, semble-t-il, d'être résolus par la négociation.

Par contre les conflits agriculture-environnement n'ont cessé de s'envenimer faute d'un accord minimum sur les bases d'un équilibre écologique.

.../...

II - L'ACTION DU PARC REGIONAL DEVANT CETTE SITUATION :

A) - L'organisation et le fonctionnement du P.N.R.

La mise en place a été effectuée sous la forme d'un syndicat mixte d'études du parc naturel régional du Marais Poitevin, Val de Sèvre et Vendée et approuvée par un arrêté ministériel en date du 25 mars 1976.

Par la suite, la création, la réalisation et la gestion ont été confiées à un syndicat mixte (au sens des articles L 166-1 et suivants du Code des Communes) et la Charte constitutive a été agréée par l'arrêté ministériel du 3 janvier 1979.

La Charte a fixé comme objectifs :

- un aménagement du territoire qui concilie l'efficacité économique avec la qualité de l'environnement dans la poursuite d'une vie améliorée pour l'homme,

- le développement d'une politique d'animation en milieu rural, reposant sur l'accueil touristique, les activités pédagogiques et la découverte de la nature.

Le territoire du P.N.R. s'étend sur deux régions : Poitou-Charente et Pays de Loire - trois départements : Vendée, Deux-Sèvres et Charente-Maritime, et regroupe 93 communes rurales, ainsi que 2 agglomérations urbaines (Fontenay-le-Comte et Niort).

Le siège du syndicat a été fixé, par arrêté préfectoral du 1er juillet 1987 à la Maison du Parc à La Ronde (Charente-Maritime).

Le fonctionnement est assuré par deux organes : le Comité syndical et le Bureau.

1) - Le Comité syndical est composé de 117 membres :

- 6 délégués pour chacune des deux régions,
- 4 délégués par département,
- 1 délégué par commune adhérente au syndicat.

Il définit les programmes d'activités annuels, arrête le budget et d'une façon générale, veille au respect des engagements pris dans le cadre de la Charte constitutive et à la réalisation du programme d'équipement du Parc.

.../...

2) - Le Bureau comprend 18 membres élus par le Comité syndical en son sein, suivant le partage en 3 collèges :

- collectivités régionales,
- départements,
- communes

dont chacun élit 6 membres.

Le bureau élit, par ailleurs, un bureau restreint comprenant : 1 président, 3 vice-présidents, 1 secrétaire et 1 secrétaire adjoint.

Il prépare les décisions du Comité syndical et prend toutes décisions utiles dans la limite des pouvoirs qui lui ont été délégués par le Comité syndical. Il pourvoit, en tant que de besoin, aux emplois créés par le syndicat mixte du Parc.

3) - Le P.N.R. dispose enfin pour son fonctionnement et la mise en place de son programme d'actions d'agents permanents dont la liste est fournie en annexe, et qui ont tous été recrutés par voie contractuelle.

Contrôle administratif et financier du syndicat mixte :

Depuis juillet 1987, le Préfet de la Charente-Maritime coordonne l'action du Parc Naturel Régional et est appelé à contrôler les documents budgétaires de cet organisme.

L'examen des pièces comptables et des délibérations les accompagnant, a conduit à formuler les remarques suivantes :

* tout d'abord, il a été constaté que des décisions budgétaires étaient prises par le bureau du Syndicat et non par le comité syndical comme le prévoit l'article 14 des statuts. Cette situation a été régularisée depuis la fin de l'année 1988.

* ensuite et surtout un problème important : la majeure partie des subventions d'investissement versées par l'Etat et les autres collectivités adhérentes étaient ventilées en ressources, non pas à la section d'investissement, mais apparaissaient en recettes pour la réalisation de programmes d'équipements à la section de fonctionnement.

.../...

Cette situation résulte du mode de financement du parc :

* le fonctionnement structurel du parc (frais de personnel, petite fourniture, etc...) est financé par la participation des collectivités adhérentes (45 % régions, 45 % départements, 10 % communes-. Cette participation donne lieu de la part de ces collectivités à l'émission d'arrêtés de subvention de fonctionnement. Tout naturellement dans ce cas, dépenses et recettes se retrouvent en section de fonctionnement.

* l'activité non administrative du parc est réalisée dans le cadre de programmes dits d'action et d'équipement, préalablement définis et adoptés par les représentants des adhérents.

Ces opérations sont financées grâce à la contribution des régions (50 %) et des départements (50 %). Ces collectivités attribuent pour cela au parc, des subventions d'investissement.

Or, il ne s'agit pas, dans la plupart des cas, d'équipements stricto sensu (opérations de promotion, présence de personnel du parc dans des foires expositions) et ces actions constituent en fait pour le parc des dépenses de fonctionnement (frais de mission, petit matériel). C'est la raison pour laquelle la section de fonctionnement comportait des recettes d'investissement.

Il faudrait donc que toutes les sommes nécessaires au paiement des dépenses de fonctionnement (structurelles et réalisation de certaines actions) soient versées au parc par les collectivités grâce à des arrêtés attributifs de subvention de fonctionnement, les subventions d'investissement devant être réservées au financement d'opérations à caractère durable et patrimonial.

Cette manière de voir constitue un changement important, mais nécessaire, dans le mode de fonctionnement du parc.

Il doit être accompagné d'un gros effort d'explication aux collectivités concernées, car elles pourraient mal comprendre le gonflement de la contribution qui leur est réclamée en matière de fonctionnement, cela même si globalement (fonctionnement plus investissement) leurs participations ne changeront pas.

Il a donc été demandé au parc de présenter à chaque discussion de budget :

1°) les dépenses structurelles de fonctionnement du parc, afin que les élus puissent juger de leur évolution d'une année sur l'autre ;

.../...

2°) Des programmes d'actions individualisés, faisant apparaître des dépenses de fonctionnement et d'investissement nécessaires à leur réalisation et la répartition des contributions réclamées à chaque département ou région.

Cette méthode doit permettre aux collectivités adhérentes de se prononcer en toute connaissance de cause sur la politique menée et sur les participations demandées aux collectivités qu'ils représentent.

Le Parc pourra alors réclamer :

* Aux communes : des subventions de fonctionnement (10% des dépenses structurelles de fonctionnement) ;

* Aux départements et régions :

- des subventions de fonctionnement nécessaires pour couvrir 90% (45% régions, 45% départements) des charges structurelles de fonctionnement ainsi que les dépenses de fonctionnement indispensables à la réalisation des programmes d'action (50% régions, 50% départements) ;

- des subventions d'investissement pour financer les opérations du parc à caractère durable, (50 % départements, 50 % régions) figurant dans les programmes d'action.

Ces aménagements se heurtent à deux problèmes majeurs :

1°) le caractère quelque peu formel, des clés de répartition en matière de programmes d'action et les réticences de certaines collectivités dans les cas où elles doivent financer des opérations hors de leurs territoires ;

2°) la complexité de la répartition des contributions en matière de financement des investissements, qui est réalisé par le biais de subventions d'investissement attribués pour des opérations individualisées. La mise en place d'une globalisation de ces contributions simplifierait grandement le problème, mais sa possibilité théorique reste à démontrer et de toute façon les élus s'y sont jusque-là refusés pour des motifs exposés au point précédent.

.../...

III - LE PROGRAMME DES REALISATIONS

Les principales réalisations entreprises par le P.N.R. ont porté essentiellement sur :

1) - Protection du patrimoine naturel et de l'environnement :

- la connaissance des milieux naturels, permettant une meilleure gestion et un aménagement coordonné des territoires,
- la sauvegarde des marais communaux, par la rationalisation de leur exploitation collective,
- l'étude biologique de l'anguille dans le bassin versant de la Sèvre Niortaise et la restauration des voies migratoires,
- la conservation génétique du Baudet du Poitou.

2) - L'appui technique aux collectivités territoriales :

- l'aménagement des Marais de l'Ouest,
- l'entretien des bois de Sèvre,
- le réaménagement économique d'une commune rurale à Neuil-sur-l'Autize,
- la valorisation des forêts sur plateaux calcaires : la forêt de Benon.

3) - Tourisme et animation :

- la mise en place de produits touristiques dont le tourisme nautique,
- le développement de la muséographie,
- la création d'un centre permanent d'initiation à l'environnement pour l'éducation du public et la formation des jeunes,
- l'aide à la vie associative : de l'animation à la prestation des services.

.../...

Toutes ces réalisations ont été menées avec beaucoup de dynamisme par les agents du P.N.R. mais sans grande concertation avec les administrateurs du syndicat mixte, ni appui moral de la part des personnalités politiques engagées dans la politique du Parc.

En définitive il apparaît très nettement que le Parc dispose d'une équipe technique de valeur, très passionnée par son travail mais dont les résultats ne sont pas à la hauteur de ses ambitions.

On relève en particulier que les différentes actions sont souvent entreprises en ordre dispersé et au coup par coup, sans un objectif clairement défini et un schéma de réalisation.

Chaque responsable d'un secteur agit le plus souvent de sa propre initiative, sans liaison avec les autres membres de l'équipe, et sans se rattacher à une politique globale du Parc.

Il faut toutefois noter que le Comité syndical n'a jamais affiché ses objectifs et que l'initiative des actions est toujours venue des agents du Parc et non des membres du Bureau du syndicat mixte.

Ceci explique les divisions qui peuvent exister entre les uns et les autres, et l'incompréhension entre les élus et l'équipe technique du Parc par manque de communication pour certains ou de compréhension pour d'autres.

On accepte le Parc et ses actions pour autant qu'il ne soulève pas de problèmes, mais on ne cherche pas en définitive à utiliser ses moyens et ses potentialités pour promouvoir un véritable aménagement de ce territoire, conciliant l'évolution nécessaire de la vie socio-économique locale avec la sauvegarde de l'environnement condition nécessaire au maintien des équilibres naturels de toute cette zone du Marais Poitevin.

Le Parc lui-même et son équipe, n'ont pas su en définitive intégrer trois facteurs qui conditionnent, à notre avis, l'avenir de toute cette région :

- l'individualisme de ces habitants,
- l'existence d'un milieu fermé qui a renforcé ses particularismes,
- l'intérêt touristique limité qui n'a pas permis d'ouverture la communication vers l'extérieur.

.../...

CONCLUSIONS

En conclusion de cette analyse sur les objectifs de la politique menée par le P.N.R. et le programme de ces réalisations, il nous apparaît que la structure mise en place en 1979 n'a pas répondu à l'attente de ces fondateurs.

Mais est-ce la structure qui est en cause, ou l'utilisation qui en a été faite ?

Pour répondre parfaitement à cette question, il est nécessaire de disposer d'un temps beaucoup plus long, pour procéder par secteur à une analyse plus fine de la situation.

Dès à présent nous devons malheureusement constater :

1) - Que les objectifs ambitieux décrit dans la Charte du P.N.R., n'ont jamais été réalisés, ni même envisagés par le Comité syndical qui a toujours, semble-t-il, reculé devant les difficultés rencontrées en privilégiant souvent certains aspects économiques locaux, face à des actions à long terme prenant en compte l'environnement et la valeur patrimoniale du milieu naturel.

2) - Qu'une cassure profonde existe entre le Bureau, les membres du syndicat mixte, et l'équipe technique chargée de l'exécution du programme.

Cette cassure est née d'une incompréhension dans les devoirs et les responsabilités de chacun, dans les décisions à prendre et le suivi de leur exécution.

3) - Que le Parc n'est pas suffisamment connu et même ignoré des différentes instances régionales ou départementales.

L'Administration, elle-même, constate une absence totale de participation aux débats locaux touchant à l'aménagement du territoire et aux programmes socio-économiques.

L'équipe du Parc se défend de cette accusation, et s'estime souvent mal comprise et de ce fait mal utilisée.

4) - Qu'en définitive les responsables du P.N.R. n'ont jamais ouvert une réflexion suffisante sur le devenir de leur petite région. Quelles activités socio-économiques peut-on envisager sur ce territoire ? et quels moyens faut-il dégager pour cette politique ?

.../...

Il nous faut donc rouvrir un débat de fond, sur la décentralisation en matière de politique d'environnement, et la participation active de tous avec ce que cela comporte d'engagement administratif et financier.

Sans aller à la mise en place d'un dispositif réglementaire, (du type Parc National, ou Réserve Naturelle) il faut rechercher une nouvelle structure de gestion basée sur un engagement contractuel de tous les partenaires concernés par l'aménagement du territoire. (Etat-Région-Collectivités locales) Cet engagement fixant pour chacun des droits et des obligations dans la mise en place d'une politique concertée d'aménagement du territoire et de protection des ressources naturelles.

Dans l'immédiat, nous vous proposons d'engager cette réflexion en analysant secteur par secteur les problèmes auxquels s'est trouvé confronté le P.N.R. et qu'il n'a pu ou voulu résoudre. Cette étude, dans la forme d'un Audit, devrait porter sur les thèmes suivants qui conditionnent le devenir de ce territoire exceptionnel dont la valeur patrimoniale n'est plus à démontrer :

1) - L'équilibre et l'aménagement hydraulique -

La valeur naturelle de la zone repose sur la gestion du système hydraulique de l'ensemble du bassin versant de la Sèvre Niortaise et de ses affluents.

Actuellement sous le contrôle administratif de la D.D.E., le maintien et la sauvegarde de la zone des marais sont assurés par l'Union des Marais Mouillés (créée par l'Ordonnance Royale de 1833).

Cette association a défini tout récemment un programme de restauration et de mise en valeur portant sur la remise en état des fossés et des couches et sur une meilleure protection de l'écosystème des Marais Mouillés.

Ce programme intéressant en soi, devrait à notre avis évoluer le plus tôt possible vers un véritable contrat de rivières.

.../...

2) - Le réaménagement de l'économie rurale -

La vie économique de la plupart des communes du Parc est tournée vers l'agriculture, et subit en raison de ses richesses naturelles la pression d'un tourisme de masse.

Une réflexion s'impose sur le devenir des territoires agricoles de cette zone, dans l'objectif de rechercher un type d'agriculture mieux intégrée et adaptée aux contraintes naturelles (de type O G A F Environnement) en évitant le retour à la friche ou la mise en culture intensive tout aussi grave pour l'environnement.

C'est dans ce cadre qu'il convient de conduire également le programme de l'équipement touristique qui doit être une composante de l'aménagement rural et non un objectif en soi.

3) - Le Parc instrument d'appui technique auprès des collectivités locales pour l'application de la politique de l'environnement -

A l'image de ce qui va exister au niveau Européen ou National, le Parc pourrait être au niveau régional l'équivalent et le correspondant de l'Agence pour l'Environnement.

Son action pourrait comprendre le recueil des données nécessaires aux recherches et études sur le patrimoine naturel, mais également à un rôle d'appui technique auprès des collectivités locales concernées.

4) - Le Parc dans son identité régionale -

Il faut rechercher une adaptation des limites du Parc, pour permettre une meilleure perception de son identité par les responsables locaux, et par le grand public.

Cette réflexion doit être menée globalement dans le souci :

- d'une meilleure organisation, fonctionnelle de la structure,
- d'une plus grande cohérence biogéographique,
- des objectifs de la politique de décentralisation,
- d'une perennité et d'une plus grande efficacité de l'institution.

.../...

En définitive, à travers l'Audit qui devra aborder les différents points évoqués ci-dessus, l'opportunité vous est donnée de resituer, la politique des Parcs Régionaux comme instrument d'une action concertée avec les collectivités locales pour la défense de l'Environnement et l'aménagement de ressources naturelles, en harmonie avec l'économie régionale.

Certes tout n'a pas été négatif dans les actions menées par le Parc Naturel Régional, mais le vrai débat se situe au niveau de la mise en place d'un partenariat sérieux et efficace, ou chacun doit faire preuve de conviction et de courage dans la prise de responsabilité.

Dans l'immédiat, si un engagement officiel ne peut être obtenu du comité syndical sur la conduite des actions prévues par la Charte il conviendrait de mettre un terme à la participation de l'Etat et de retirer l'agrément du parc régional.

Il y va de l'avenir de cette institution, et pour le moins de sa crédibilité.