



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

SYNDICAT MIXTE DE GESTION DU PARC NATUREL RÉGIONAL DE CAMARGUE (Département des Bouches-du-Rhône)

**(FCJ Prise en compte des aléas et risques naturels
dans l'aménagement du littoral méditerranéen)**

Exercices 2018 et suivants

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	3
INTRODUCTION.....	4
1 PRÉSENTATION DE L'ÉTABLISSEMENT	5
2 LES OBJECTIFS DU SYNDICAT EN MATIÈRE DE GESTION RAISONNÉE DU LITTORAL.....	7
2.1 Les objectifs de la charte 2011-2026	7
2.2 Le rôle d'animateur territorial dévolu au syndicat.....	12
2.3 La mission conventionnelle de gestion des espaces naturels littoraux et ses implications.....	15
2.3.1 Une mission connexe à l'envergure croissante.....	15
2.3.2 Une gestion aux incidences significatives pour le syndicat.....	18
3 LES MOYENS FINANCIERS DISPONIBLES	20
3.1 Un syndicat sans marges de manœuvre	20
3.2 Un programme d'investissement difficile à financer.....	23
4 UN SYNDICAT EN CRISE QUI A PERDU LE SENS DE SON ACTION	25
4.1 Un positionnement difficile à trouver face à la montée en puissance d'autres acteurs territoriaux	25
4.2 Un bilan mitigé de l'action du syndicat dans un contexte d'évaluation défailante	28
4.3 La lente détérioration du dialogue territorial et l'éclatement de la crise institutionnelle en 2022.....	31
5 L'INTERVENTION DE LA RÉGION ET L'AVENIR DU SYNDICAT	33
5.1 La révision statutaire et le nouveau règlement intérieur	33
5.2 La feuille de route 2022-2023 et ses orientations	35
5.3 Les enjeux de la révision de la charte	37
5.3.1 Le nouveau périmètre d'étude du parc	37
5.3.2 Le défi de la procédure de révision de la charte	39
ANNEXES.....	42
Annexe n° 1.Glossaire	43
Annexe n° 2.Évolution des contributions statutaires des membres du syndicat	44

SYNTHÈSE

Le parc naturel régional de Camargue (PNRC), seul parc naturel littoral de Provence-Alpes-Côte d'Azur avec 73 kilomètres de façade maritime, s'étend sur 101 000 hectares sur terre et 34 000 hectares en mer. Faiblement peuplé, il couvre la totalité du territoire de la commune des Saintes-Maries-de-la-Mer et une partie des communes d'Arles et de Port-Saint-Louis-du-Rhône. Géré depuis le 1^{er} janvier 2005 par le syndicat mixte de gestion du parc naturel régional de Camargue, son dernier classement a été prononcé en 2011 pour 12 ans avant d'être prorogé jusqu'en 2026.

La charte du parc, qui rassemble les engagements des partenaires au soutien des missions dévolues par la loi, de protection de l'environnement, d'aménagement du territoire et de développement économique et social, se présente comme un document dense et ambitieux. Prenant la mesure des risques que l'érosion côtière et les submersions marines font peser sur le territoire, et que le changement climatique aggrave, elle entend faire du syndicat un acteur majeur du dialogue territorial et un outil de l'élaboration de stratégies locales concertées d'anticipation des risques littoraux.

Cette ambition fédératrice, qui repose sur le bon vouloir des partenaires en l'absence d'outils contraignants à la disposition du syndicat, se heurte toutefois à une absence de portage politique et à la montée en puissance d'autres acteurs aux moyens bien supérieurs. Alourdie par l'importance grandissante de la gestion des espaces naturels du Conservatoire du littoral que le syndicat a choisi d'endosser, elle s'avère de plus en plus délicate à tenir face aux intérêts divergents des nombreux acteurs publics et privés du territoire, dont les positions sont de moins en moins conciliables à mesure que les effets du changement climatique sont perceptibles.

La gestion intégrée de la zone côtière, qui constituait un enjeu de premier rang, a ainsi été largement délaissée. Désinvesti de la mission d'élaboration d'une stratégie littorale au profit du syndicat mixte interrégional d'aménagement des digues du delta du Rhône et de la mer (SYMADREM), l'établissement se borne à poursuivre son observation de la renaturation des étangs et marais des salins de Camargue, laquelle, tout en étant préfiguratrice, ne présente en l'occurrence pas d'enjeu économique et social.

Quasiment à l'arrêt depuis 2020, le syndicat apparaît aujourd'hui décrédibilisé auprès de ses membres et partenaires, dont il reste toutefois dépendant financièrement. Malgré des charges de gestion contenues au point que les recrutements utiles et les règles élémentaires de confort des agents ne sont pas assurés, sa situation financière est dégradée. Elle offre une visibilité réduite et des marges de manœuvre financières trop étroites pour investir dans le cadre d'un programme pluriannuel à la hauteur des ambitions de la charte.

La révision en cours de la charte, dont le périmètre d'étude écarte une nouvelle fois tout scénario interrégional pourtant utile, arrive donc à un moment où la volonté réelle de coopération des partenaires au sein du syndicat est à réinterroger. La nouvelle charte devra pourtant intégrer des orientations courageuses si l'établissement veut faire la preuve devant l'État qu'il reste un outil pertinent de gestion du territoire camarguais.

À ce stade, la feuille de route 2022-2023 conçue par la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, acteur prépondérant de la gouvernance depuis le printemps 2022, s'attache principalement à des objectifs de développement économique et touristique de court-terme, dont la gestion raisonnée du littoral à l'aune des changements en cours est absente.

INTRODUCTION

Le contrôle des comptes et de la gestion du syndicat mixte de gestion du parc naturel régional de Camargue porte sur les exercices 2018 et suivants. Il s'inscrit dans le cadre de l'enquête commune aux juridictions financières relative à la prise en compte des aléas et risques naturels dans l'aménagement du littoral méditerranéen.

Le contrôle a été ouvert par lettres de la présidente de la chambre des 29 mars 2023 et 26 mai 2023, adressées à Mme Anne Claudius-Petit, présidente du syndicat depuis le 30 juin 2022, à M. Patrick de Carolis, ancien président du syndicat entre le 23 mars 2021 et le 22 juin 2022, et à M. Cyril Juglaret, président par intérim entre le 9 février et le 23 mars 2021 puis entre le 22 juin et le 30 juin 2022.

Le rapport d'observations provisoires a été adressé à Mme Claudius-Petit et à M. de Carolis qui en ont accusé réception respectivement le 5 mars 2024 et le 21 mars 2024. Des extraits du rapport ont également été transmis aux personnes nominativement ou explicitement mises en cause.

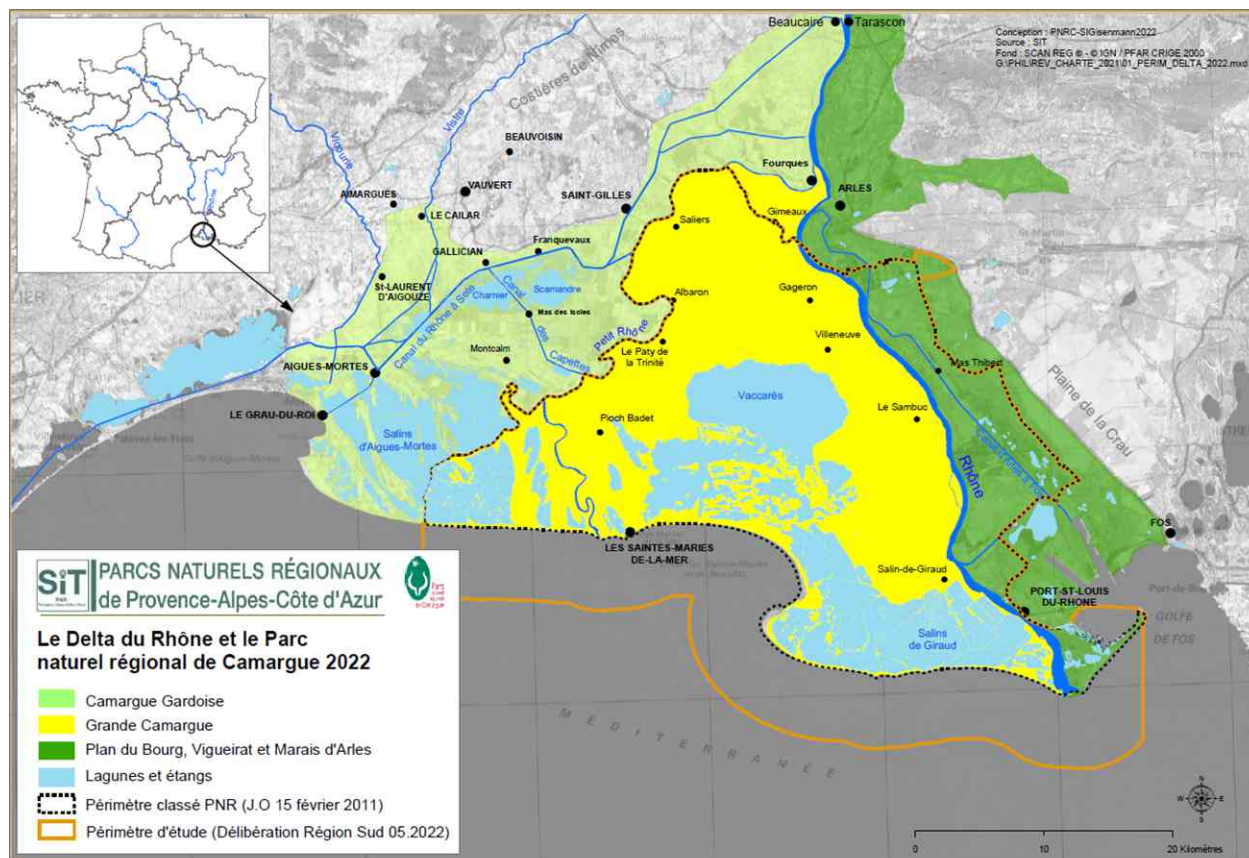
Après avoir examiné les réponses dont elle a été destinataire, la chambre a arrêté le 15 mai 2024 les observations définitives ci-après qui portent principalement sur l'action du syndicat et ses perspectives.

[illegible]

Créé en 1970, le parc naturel régional de Camargue est le plus ancien de la région, qui en dénombre neuf. Son dernier classement pour 12 ans procède du décret n° 2011-177 du 15 février 2011 portant approbation de la charte de parc du 22 octobre 2010. Il a été prorogé jusqu'au 15 février 2026 par décret n° 2018-49 du 29 janvier 2018.

² Les 20 % restants se répartissent dans les hameaux et les 350 mas disposés sur les anciens bourrelets alluviaux (source : charte du parc 2011, p. 167).

Carte n° 2 : Périmètre du parc naturel régional de Camargue



Source : Syndicat mixte de gestion du parc naturel régional de Camargue.

Administré à l'origine par une fondation reconnue d'utilité publique en 1972 puis par un groupement d'intérêt public (GIP) en 2002, le parc est géré depuis le 1^{er} janvier 2005 par le syndicat mixte de gestion du parc naturel régional de Camargue (désigné « le syndicat » dans la suite du rapport), établissement régi par les articles L. 5721-1 à L. 5721-9 du code général des collectivités territoriales (CGCT). Contestée au contentieux, cette gestion a fait l'objet d'une validation législative par la loi n° 2007-1773 du 17 décembre 2007.

Constitué pour une durée illimitée, le syndicat, dont le siège est situé en périphérie d'Arles au mas du Pont de Rousty, était jusque très récemment un syndicat mixte dit « ouvert élargi » comptant 11 membres :

- trois communes (Saintes-Maries-de-la-Mer, Arles et Port-Saint-Louis-du-Rhône) ;
- deux établissements publics de coopération intercommunale :
 - la communauté d'agglomération Arles-Crau-Camargue-Montagnette (CA ACCM) ;
 - la métropole Aix-Marseille ;
- le département des Bouches-du-Rhône ;
- la région Provence-Alpes-Côte d'Azur ;

- le syndicat mixte de gestion des associations syndicales du Pays d'Arles (organisme créé en 1996 qui regroupe 33 associations syndicales de propriétaires fonciers, ainsi que les communes d'Arles et de Saint-Martin-de-Crau, et qui est notamment chargé d'accompagner et coordonner les travaux et études sur les réseaux hydrauliques) ;
- trois organismes consulaires : chambre de commerce et d'industrie (CCI) du Pays d'Arles ; chambre d'agriculture des Bouches-du-Rhône ; chambre des métiers et de l'artisanat des Bouches-du-Rhône.

Depuis la dernière révision des statuts en octobre 2022, les trois chambres consulaires ne sont plus membres du syndicat. Cette décision a été prise en application du 2° de l'article L. 1615-2 du CGCT, afin d'ouvrir au syndicat le bénéfice du fonds de compensation pour la TVA³ (FCTVA).

Le syndicat compte donc désormais huit membres.

2 LES OBJECTIFS DU SYNDICAT EN MATIÈRE DE GESTION RAISONNÉE DU LITTORAL

2.1 Les objectifs de la charte 2011-2026

Établie à partir d'un diagnostic de territoire, la charte d'un parc naturel régional constitue, selon l'article L. 333-1 du code de l'environnement, le « *projet du parc* ». Le document détermine ses engagements ainsi que ceux de chacun des signataires, afin de permettre la réalisation des objectifs. La loi lui confère toutefois une certaine portée juridique, puisque les documents d'urbanisme locaux doivent être compatibles avec ses orientations et mesures. L'engagement commun reste avant tout de nature politique. Fondé sur l'adhésion des collectivités au syndicat mixte, celui-ci ne dispose d'aucun pouvoir coercitif pour faire respecter la charte et c'est aux collectivités signataires qu'il revient au premier chef de l'appliquer dans le cadre de l'exercice de leurs compétences.

³ L'article dispose que les syndicats mixtes exclusivement composés de membres éligibles au fonds de compensation pour la TVA (dotation destinée à compenser de manière forfaitaire la TVA appliquée aux dépenses réelles d'investissement) peuvent prétendre à l'attribution de cette dotation. Or, les chambres consulaires ne sont pas au nombre des membres éligibles au fonds. Leur présence parmi les membres du syndicat privait donc ce dernier du bénéfice du FCTVA.

Adoptée en 2011 pour 12 ans puis prorogée jusqu'en 2026, la charte du parc naturel régional de Camargue entendait renforcer le rôle de ce dernier dans certains domaines stratégiques. L'intervention se voulait notamment plus énergique s'agissant « *d'anticiper les effets du changement global en définissant avec les acteurs locaux des stratégies d'adaptation à mettre en œuvre* » et de « *maîtriser la qualité de l'urbanisation et des paysages par le renforcement des moyens d'accompagnement des collectivités dans leurs démarches de planification* »⁴.

La première des quatre « ambitions », selon la terminologie de la charte, assignées au syndicat⁵ est la « *gestion de l'ensemble du complexe deltaïque, en intégrant les impacts du changement climatique* ».

La Camargue est en effet l'une des zones littorales de France métropolitaine parmi les plus directement exposées aux effets du changement climatique : submersion marine aggravée par l'augmentation attendue de la fréquence des événements météorologiques intenses et l'élévation du niveau de la mer (laquelle devrait s'avérer encore plus brutale après 2050), érosion des côtes sableuses et des fonds marins, salinisation des sols et des étangs⁶ et menaces subséquentes sur l'agriculture, l'élevage et une biodiversité d'une richesse exceptionnelle⁷.

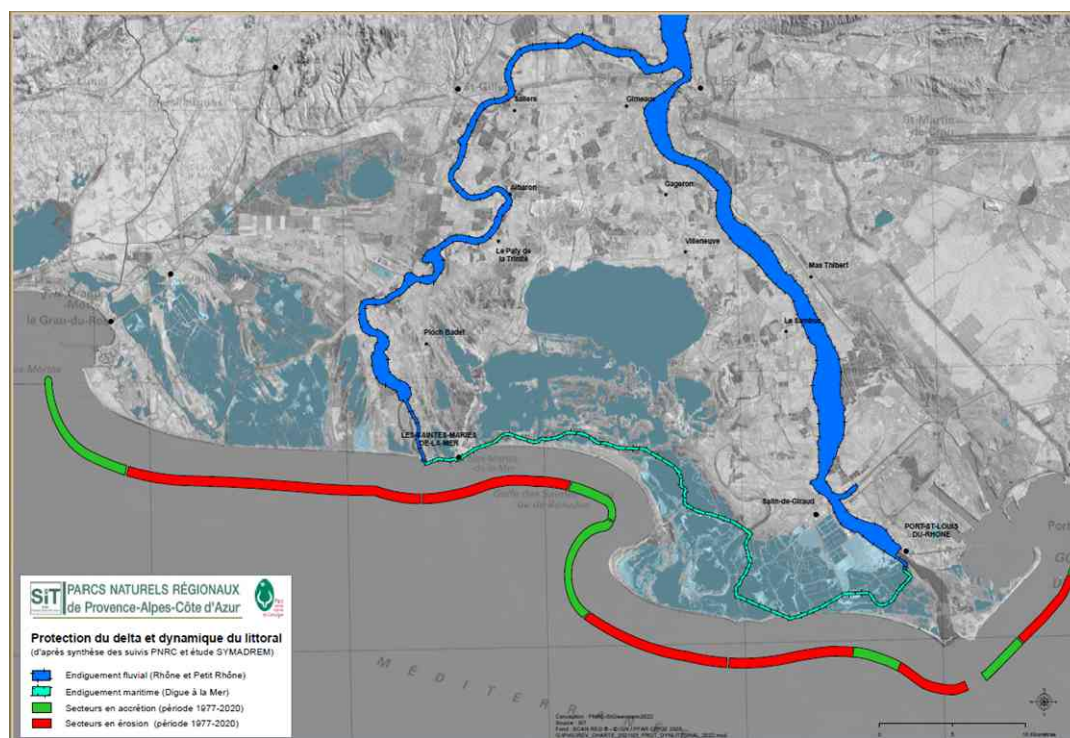
⁴ Source : charte du parc 2011.

⁵ La charte décline quatre grandes « ambitions » : 1/ Gérer l'ensemble du complexe deltaïque en intégrant les impacts du changement climatique ; 2/ Orienter les évolutions des activités au bénéfice d'une biodiversité exceptionnelle ; 3/ Renforcer la solidarité territoriale, la cohésion sociale et améliorer le cadre de vie ; 4/ Partager la connaissance en ouvrant le delta aux coopérations méditerranéennes.

⁶ Phénomène qui se produit à la fois par-dessus (en cas de submersion) et par-dessous (remontée du biseau salé dans le sol et les étangs, notamment sur l'étang du Vaccarès où l'on assiste à des phénomènes de sur-salure en période estivale, le niveau d'alerte ayant été atteint à l'été 2023). Ce phénomène est encore accentué par la diminution du débit d'étiage du Rhône (- 20 % attendus d'ici 2050) et la diminution saisonnière des précipitations.

⁷ Le rôle de la Camargue, zone humide d'importance exceptionnelle, est particulièrement notable en matière de migrations des oiseaux. Au moins 14 statuts de protection se superposent sur le territoire.

Carte n° 3 : Protection du Delta et dynamique du littoral 2022



Source : Syndicat mixte de gestion du parc naturel régional de Camargue.

Si, au cours de son histoire, la Camargue a été essentiellement menacée par le Rhône, ce risque est aujourd'hui considéré comme maîtrisé par les systèmes d'endiguements existants et la mise en œuvre du Plan Rhône⁸, même si des interrogations demeurent quant aux travaux de décorsetage⁹ du Petit Rhône en aval d'Arles.

En conséquence, le risque vient désormais principalement de la mer, malgré le réseau de digues qui a jusqu'ici permis de limiter l'impact des submersions marines.

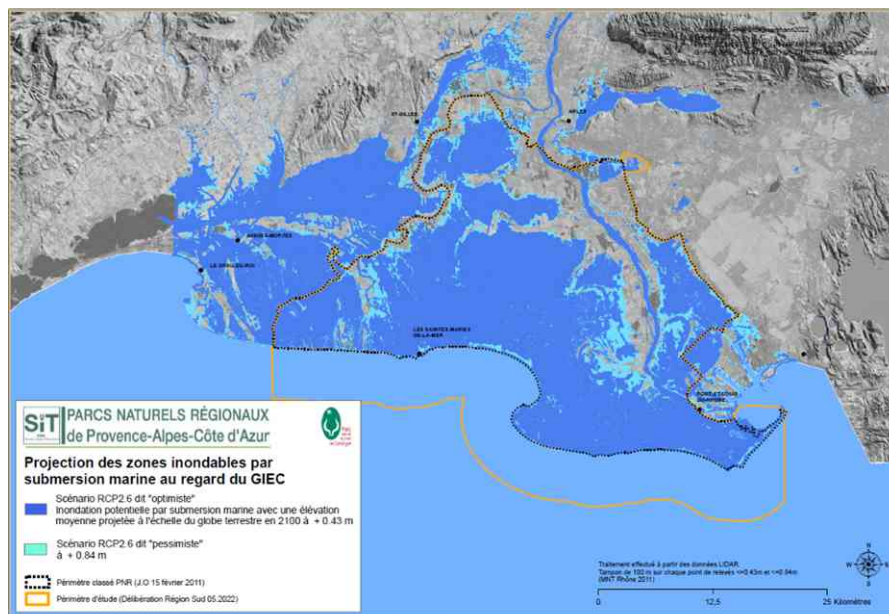
Selon le groupe inter-gouvernemental d'experts sur l'évolution du climat (GIEC), un scénario de montée du niveau de la mer en Méditerranée de 60 à 102 centimètres d'ici 2100 est à prendre en considération, alors que la majeure partie du territoire camarguais est située à une altitude inférieure à un mètre.

⁸ Le Plan Rhône est un projet global de développement durable sur le fleuve et sa vallée. Il rassemble l'État, le comité de bassin Rhône Méditerranée, les régions Occitanie, Provence-Alpes-Côte-d'Azur, Rhône-Alpes, Bourgogne et Franche-Comté, ainsi que la Compagnie nationale du Rhône (CNR). Mis en œuvre après les graves inondations de 2003, il est composé de six volets thématiques, dont un important volet « inondation ». Il est actuellement dans sa troisième phase de programmation (2021-2027). Le contrat de plan interrégional État - Région (CPIER) Plan Rhône vise à accompagner sa mise en œuvre.

⁹ Selon le syndicat mixte d'aménagement des digues du delta du Rhône et de la mer (SYMADREM), le décorsetage consiste à « démonter les ouvrages actuels et à construire la future digue en recul du fleuve tout en préservant les habitations pour une protection durable contre les crues ainsi que les enjeux environnementaux présents aux abords de la digue actuelle ».

Conjuguée à l'affaissement du delta du Rhône, l'élévation du niveau marin (22 centimètres au cours du XX^{ème} siècle sur le littoral camarguais¹⁰) a déjà conduit à la perte de 450 hectares de terres émergées. Une cartographie du bureau de recherches géologiques et minières (BRGM) met en évidence que la pénétration des laisses des plus hautes eaux¹¹ pourrait concerner 80 % du territoire d'ici 2100. La majeure partie de la Camargue sera donc exposée, au moins périodiquement si ce n'est de façon permanente, à des submersions marines.

Carte n° 4 : Projection des zones inondables par submersion marine (2022)



Source : Syndicat mixte de gestion du parc naturel régional de Camargue.

¹⁰ Ce qui se situe dans la fourchette haute de l'élévation du niveau de la mer constatée au XX^{ème} siècle (source : plan climat air énergie territorial (PCAET) du Pays d'Arles).

¹¹ La laisse des plus hautes eaux est la limite des terres jamais recouvertes par la mer. La laisse des plus basses eaux est la limite des terres toujours submergées. Source : Eaufrance.

La prise en compte de la « plasticité du littoral deltaïque » et la gestion des risques d'inondation et de submersion constituent donc un volet significatif de la stratégie d'action du syndicat, en cohérence avec les préconisations des avis intermédiaires rendus sur le projet de charte par le ministre en charge de l'écologie¹², par le conseil national de protection de la nature (CNP)¹³ et par le bureau de la fédération nationale des parcs naturels régionaux (FNP)¹⁴. La charte identifie ainsi, comme « enjeu fort », « *l'acceptation sociale des changements et la nécessité de les prendre en compte* », « *[ces derniers pouvant] être bien plus rapides que les capacités des hommes à les percevoir et à les intégrer* ».

Rappelant le caractère « *inéluable* » d'un recul côtier qui affecte environ 70 % du littoral camarguais et qui, conjugué à une élévation du niveau marin, ne fera que s'accroître, des objectifs ambitieux sont fixés à l'article 2.2 de la charte en matière d'intégration de la dynamique littorale et du risque de submersion marine dans l'aménagement du territoire, en application notamment des orientations stratégiques de la gestion intégrée des zones côtières (GIZC)¹⁵.

La charte préconise donc de mener des actions en matière d'observation du trait de côte, d'animation d'un réseau partenarial de surveillance de la frange littorale (incluant un dialogue avec la région Occitanie), de définition de « *l'évolution souhaitable du trait de côte* » et de solutions adaptées au travers d'une stratégie dédiée, de diffusion de la connaissance, d'évaluation des ouvrages de protection littoraux existants (en lien avec le syndicat mixte interrégional d'aménagement des digues du delta du Rhône et de la mer (SYMADREM)), d'accompagnement scientifique des acteurs publics et des propriétaires locaux dans leurs démarches d'anticipation et de repli, ou encore d'information et de sensibilisation des publics en vue de développer une culture locale du risque. À cette fin, l'établissement ouvre à ses membres, et notamment aux communes classées, l'accès à une ingénierie transversale (écologues, urbanistes, paysagistes, architectes, conservateur notamment).

Dans le cadre de cette mission d'accompagnement actif des stratégies de planification territoriale et de gestion du risque, l'importance de l'action publique sur la frange littorale est mise en avant dans les avis rendus par le syndicat sur les principaux documents de planification locale dont il a été saisi au cours de la période contrôlée, en application des dispositions du code de l'environnement¹⁶.

¹² Avis n° 2009-223 du 22 juin 2009 du ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat sur le projet de charte 2011/2023 du parc naturel régional de Camargue dans le cadre du renouvellement de son classement.

¹³ Avis n° 20101130-01 du 30 novembre 2010 du CNPN, recommandant notamment au syndicat et aux communes membres un fort investissement dans l'élaboration des PPRi.

¹⁴ Avis du 17 novembre 2010 du bureau de la FNP.

¹⁵ La gestion intégrée des zones côtières (GIZC) est une démarche de développement durable née du sommet de Rio en 1992 et de l'approche Agenda 21. Recommandée par la Communauté européenne, elle se définit comme un « *processus dynamique qui réunit gouvernement et société, science et décideur, intérêts publics et privés en vue de la préparation et de l'exécution d'un plan de protection et de développement des systèmes et ressources côtières. Instrument privilégié du développement durable des éco-socio-systèmes complexes en liant les questions environnementales, économiques et sociales.* ».

¹⁶ En vertu du V et du VI de l'article L. 333-1, ainsi que de l'article R. 333-14 du code de l'environnement, certains documents de planification (PPA, Sage, PPRI, SRDTL ou SRADDET) sont soumis au parc en tant qu'ils s'appliquent à son territoire, de même que celui-ci est associé à l'élaboration des schémas de cohérence territoriale (SCoT) et des plans locaux d'urbanisme (PLU).

Ses avis sur le schéma régional d'aménagement de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), et notamment celui du 11 avril 2019, regrettent ainsi que le littoral ne soit pas identifié par la région comme un « *enjeu à part entière* » au regard de la pression croissante liée à l'érosion et au changement climatique. Le syndicat propose la mise en place d'une démarche inter-SRADDET en lien avec la région Occitanie, afin de traiter efficacement la problématique camarguaise. De même, l'avis rendu sur le schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Pays d'Arles le 8 juin 2017 déplore l'absence d'intégration d'un plan de prévention des risques de submersion marine et juge « *dommageable* » l'absence de schéma de mise en valeur de la mer (SMVM) malgré les enjeux multiples que représentent les « *changements globaux* » à l'œuvre. Quant au plan local d'urbanisme (PLU) de la commune des Saintes-Maries-de-la-Mer, l'avis rendu le 25 septembre 2018 salue le diagnostic en tant qu'il identifie la prise en compte des risques littoraux à l'aune du changement climatique comme une priorité, mais regrette que sa traduction dans les documents opérationnels n'ait pas été à la mesure de l'urgence.

Au regard des ambitions qu'il s'est donné dans la charte du parc, le syndicat entend se positionner comme un « *laboratoire de la transition écologique* », en se tenant à l'avant-garde de l'adaptation du littoral camarguais au changement climatique.

2.2 Le rôle d'animateur territorial dévolu au syndicat

Aux termes de l'article L. 333-1 du code de l'environnement, les parcs naturels régionaux, créés à l'initiative des régions dans le cadre de leur compétence en matière d'aménagement du territoire, « *concourent à la politique de protection de l'environnement, d'aménagement du territoire, de développement économique et social et d'éducation et de formation du public* » et ont vocation, à cette fin, « *à être des territoires d'expérimentation locale pour l'innovation au service du développement durable des territoires ruraux* ».

L'article L. 333- 3 du même code précise que la gestion des parcs naturels régionaux est assurée par un syndicat mixte, qui « *constitue un partenaire privilégié de l'État, des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale* » et qui « *assure la cohérence des engagements [de ces derniers] et en coordonne tant la mise en œuvre, notamment par une programmation financière pluriannuelle, que l'évaluation de cette mise en œuvre et le suivi de l'évolution du territoire* ».

La loi confère ainsi au syndicat gestionnaire du parc un rôle fondamental d'animateur et de coordinateur des politiques publiques sur son territoire, dans le respect de la charte dont il est le garant. En ce sens, le contrat de plan État-région 2021-2027 l'érige en « *outil essentiel de la cohésion des territoires dans les grandes transitions écologiques, numériques, démographiques et productives* ». Dépourvu de pouvoir d'interdiction, de police et de contrôle, il s'agit d'une structure publique dont le bon fonctionnement repose entièrement sur la concertation et le consensus local.

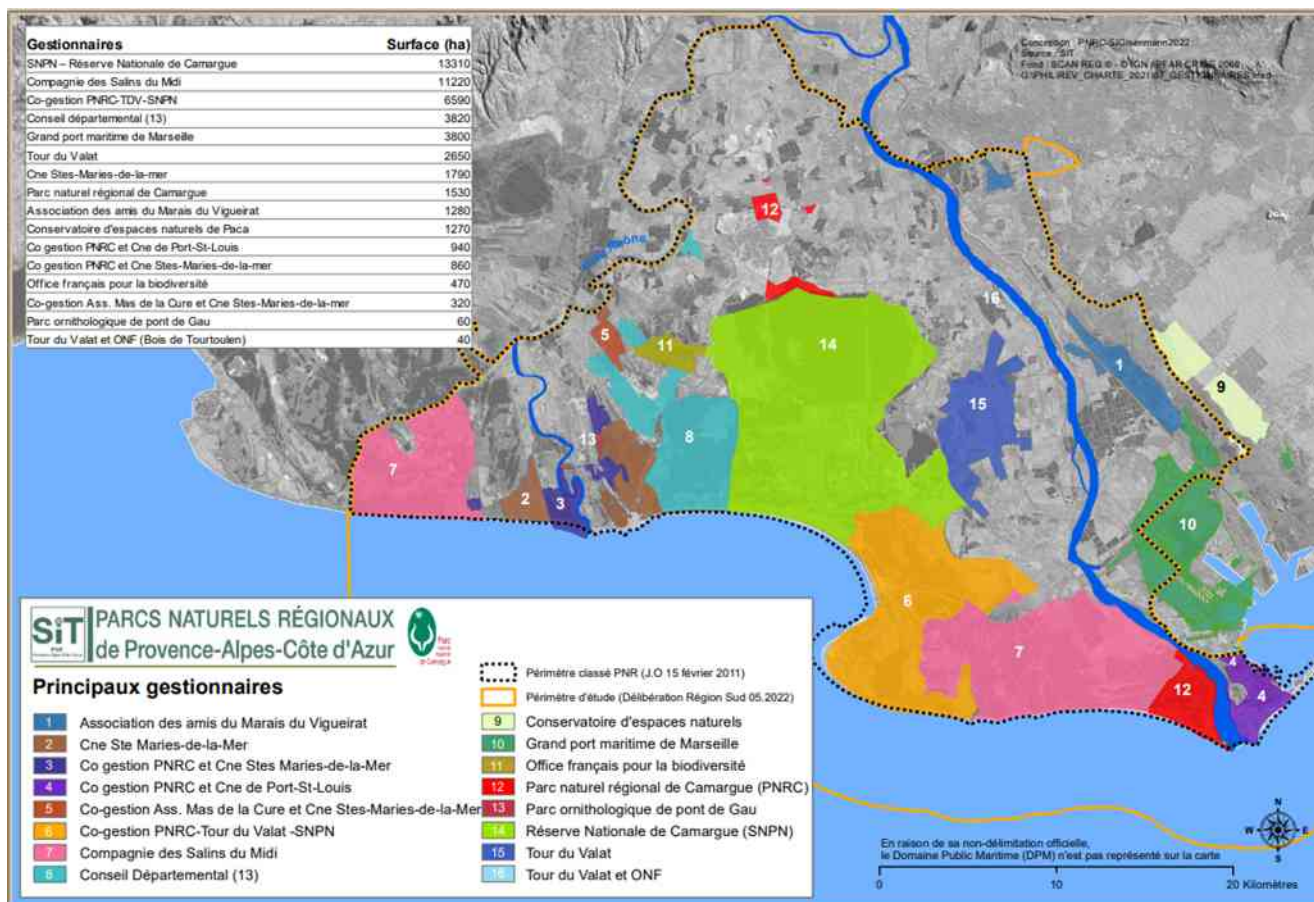
Ce rôle fédérateur est d'autant plus essentiel que la Camargue est marquée par un réseau dense d'acteurs locaux publics et privés intervenant sur le territoire du parc région Provence-Alpes-Côte d'Azur, département des Bouches-du-Rhône (au titre des espaces naturels sensibles), communes adhérentes du syndicat mixte, communauté d'agglomération Arles-Crau-Camargue-Montagnette (CA ACCM), SYMADREM, pôle d'équilibre territorial et rural (PETR) du Pays d'Arles, gestionnaires d'espaces naturels protégés (notamment : Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (CELRL), société nationale de protection de la nature (SNPN)¹⁷, Tour du Valat, association des amis des marais du Vigueirat)¹⁸, associations syndicales et propriétaires privés, chambres consulaires, office national des forêts (ONF), office national de la chasse et de la faune sauvage (ONFCS), agence de l'eau, agence de la transition écologique (ex-ADEME), fédérations de chasseurs et de pêcheurs, offices de tourisme, notamment.

Pour la seule gestion des espaces naturels, les acteurs sont nombreux sur l'ensemble du linéaire littoral, avec un système conventionnel complexe d'objectifs de gestion ou de cogestion imbriqués, pouvant impliquer des propriétaires privés telle que la Compagnie des Salins du Midi sur le secteur de Salin de Giraud (commune d'Arles).

¹⁷ Soit la surface la plus étendue, avec 13 232 hectares.

¹⁸ La gestion et l'animation des espaces naturels est soumise à 14 statuts de protection ou d'inventaire différents : parc naturel régional, réserve naturelle régionale, réserve naturelle nationale, terrains du Conservatoire du littoral, sites Natura 2000 au titre des directives « oiseaux » et « habitats », espaces naturels sensibles, réserves de chasse, sites classés et inscrits, notamment.

Carte n° 5 : Principaux gestionnaires d'espaces naturels intervenant sur le territoire du parc naturel régional de Camargue



Source : Syndicat mixte de gestion du parc naturel régional de Camargue.

L'empilement des structures territoriales et des dispositifs locaux¹⁹ est identifié par la charte comme l'une des principales faiblesses du territoire. Son article 10 regrette ainsi que la « *diversité des structures et outils de gestion territoriale (...) condui[se] à une superposition des structures de gestion de projet, peu lisible et difficilement compréhensible par les administrés, à une multiplicité des espaces de concertation, aux difficultés des acteurs à s'identifier aux projets et à se mobiliser* », ce dont il résulte « *des échanges entre gestionnaires (...) limités* »²⁰.

Face aux orientations divergentes des différents acteurs du territoire, entre développement des politiques environnementales et poursuite des usages économiques traditionnels, la mission fédératrice dévolue au syndicat prend toute son importance sur un littoral placé aux avant-postes des conséquences du changement climatique.

¹⁹ Plan Rhône et contrat de plan interrégional État-région, contrat de delta, charte du parc, plan d'action en mer, plans de gestion du CELRL, stratégies de l'autorité en charge de l'exercice de la compétence GEMAPI, notamment.

²⁰ Source : charte du parc naturel régional de Camargue de 2011, p. 158.

Dans son avis du 21 juin 2021, rendu sur le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) 2022-2027 et, notamment, sur son orientation fondamentale n° 4 « renforcer la gouvernance locale de l'eau pour assurer une gestion intégrée des enjeux », le syndicat, après avoir rappelé la prégnance de la problématique de l'érosion côtière et de la submersion marine, prend la mesure de sa tâche en indiquant qu'il doit réussir à « *sortir des conflits de posture* » et à « *coconstruire avec les acteurs locaux un projet de recherche plus ambitieux pour accompagner la transition écologique* ».

Dans la charte de 2011, trois objectifs majeurs sont dès lors identifiés : consolidation de la gouvernance interne du syndicat, mobilisation renforcée autour des outils de planification territoriale aux mains des collectivités territoriales et clarification du rôle des différentes structures de gestion. Son rôle étant réaffirmé localement, le syndicat espère alors se positionner comme l'interlocuteur privilégié des gestionnaires d'espaces voisins qui interfèrent avec le devenir de son territoire (Grand port maritime de Marseille et collectivités de la Camargue gardoise, notamment).

2.3 La mission conventionnelle de gestion des espaces naturels littoraux et ses implications

2.3.1 Une mission connexe à l'envergure croissante

L'organisme en charge de la gestion du parc, devenu un syndicat mixte, assure la gestion directe de terrains naturels et agricoles depuis 1970. Cette mission est une spécificité qui n'est partagée qu'avec quelques autres parcs naturels régionaux (Alpilles, Corse, Forêt d'Orient, Narbonnaise, Vercors).

Si les premiers terrains gérés appartenaient principalement à l'État, c'est le CELRL (communément désigné « Conservatoire du littoral²¹ ») qui a progressivement pris le rôle d'outil foncier principal dans le delta du Rhône, jusqu'à devenir aujourd'hui le premier propriétaire du territoire²². Alors que, jusqu'au milieu des années 2000, le parc ne gérât que quelques centaines d'hectares au nord de l'étang du Vaccarès, le syndicat gère ou cogère désormais 10 000 hectares environ de terrains naturels appartenant au Conservatoire.

²¹ Établissement public national créé en 1975.

²² Depuis 1977, le CELRL s'est engagé dans un vaste programme d'acquisitions en Camargue (près de 25 000 hectares acquis à cette heure). Il est également propriétaire d'un patrimoine bâti emblématique, dont le Mas du Pont de Rousty où siège le syndicat.

Cette mission historique, consacrée dans la charte de 2011 qui prévoit sobrement que l'établissement a « *vocation à gérer les sites nouvellement acquis par le Conservatoire* »²³, a en effet changé de dimension en 2011, avec la prise en gestion des 6 575 hectares des étangs et marais de Salin de Camargue (EMSC) appartenant au CELRL²⁴. Ils représentent à eux seuls 17,5 kilomètres de littoral camarguais, dont la moitié environ (huit kilomètres) subit une érosion intense.

Carte n° 6 : Sites naturels gérés par le parc naturel régional de Camargue



Source : Syndicat mixte de gestion du parc naturel régional de Camargue, rapport d'activité 2021 du pôle gestion des espaces naturels.

La convention de gestion afférente en date du 27 mai 2011 désigne le syndicat comme « gestionnaire coordonnateur » du site. Si deux autres co-gestionnaires (SNPN et Tour de Valat) y sont associés, les stipulations contractuelles font peser sur le syndicat l'essentiel des obligations et l'érigent en responsable de la mise en œuvre de la notice de gestion du CELRL pour la période 2013-2016, devenue plan de gestion en 2022²⁵. Garant du maintien en bon état de conservation des terrains, le syndicat est ainsi chargé d'assurer :

²³ Source : charte du parc naturel régional de Camargue 2011-2023, p. 82.

²⁴ Les terrains sont situés en Basse Camargue entre les Saintes-Maries-de-la-Mer et Salin de Giraud et ont été acquis par le Conservatoire du littoral entre 2008 et 2012 du chef de la Compagnie des Salins du Midi et de l'Est.

²⁵ Les plans de gestion sont établis par le CELRL pour un ensemble de terrains constituant un site cohérent. Le territoire du parc est ainsi concerné par cinq plans de gestion.

- la surveillance et le gardiennage du site (notamment au moyen de gardes du littoral assermentés, chargés de rechercher et constater les infractions²⁶) ;
- l'entretien des ouvrages et des infrastructures ;
- la gestion hydraulique du site ;
- le contrôles des usages et des activités actuellement présentes sur le site (gestion des conventions et concessions, perception des recettes) : à ce sujet, une douzaine d'autorisations d'occupations temporaires (AOT) sont en cours, qui concernent pour l'essentiel le pastoralisme, la chasse, la pêche, la gestion de l'eau ou des visites guidées²⁷ ;
- l'ensemble du suivi administratif et financier ;
- le suivi des travaux et des expertises.

En 2014, à la suite du transfert des compétences du syndicat mixte de gestion du domaine de la Palissade au syndicat, s'est ajoutée la prise en charge du domaine du même nom, également situé à l'est de la Camargue et en front de mer. La reprise des obligations de l'ancien syndicat dissous envers le Conservatoire du littoral a emporté la gestion de 969 hectares supplémentaires de terres²⁸, ainsi que 10 équivalents temps plein à intégrer aux effectifs du parc. Le domaine est géré par le syndicat seul selon une convention de gestion du 10 octobre 2014 aux implications similaires à celle précitée, si ce n'est que le site accueille en outre une imposante bâtisse principale assortie de plusieurs dépendances et accueillant du public, que le syndicat a la charge d'entretenir²⁹.

Plus récemment encore, une convention du 18 janvier 2019 a désigné le syndicat comme gestionnaire principal de cinq sites sur la commune des Saintes-Maries-de-la Mer, dont de nouveaux bâtis au Mas de Taxil.

²⁶ Depuis 2018, le syndicat dispose de 3 à 5 agents assermentés, qui assurent la garde des propriétés du Conservatoire du littoral et exercent des missions de police judiciaire en application des articles 29 du code de procédure pénale et L. 322-10-1 du code de l'environnement (procès-verbaux d'infraction à toutes les règles applicables sur les terrains du Conservatoire).

²⁷ Source : CELRL, Plan de gestion des EMSC, p. 22. Sur l'ensemble des terrains appartenant au CELRL et gérés par le syndicat, ce dernier a dénombré, en 2022, 34 AOT en cours dont il doit assurer le suivi.

²⁸ En 2015, postérieurement à la fusion des deux syndicats en 2014, le CELRL a également confié au syndicat la gestion du domaine public maritime situé au droit du domaine terrestre de la Palissade, ce dont il tire une subvention *ad hoc* de 5 000 €.

²⁹ Un troisième site appartenant au CELRL relève du même secteur, à savoir le site terrestre et maritime des Theys de l'embouchure du Rhône (428 hectares), situé de part et d'autre de l'embouchure du Rhône. Il s'agit en l'espèce d'une gestion partagée entre le syndicat et la commune de Port-Saint-Louis du Rhône. Selon les mentions de la convention de gestion afférente, c'est cette dernière qui en est le principal porteur.

2.3.2 Une gestion aux incidences significatives pour le syndicat

La gestion des propriétés du Conservatoire du littoral a des incidences financières pour l'établissement. En effet, le Conservatoire n'est tenu qu'à la prise en charge des opérations d'investissement liées à ses obligations de propriétaire et ce, « *dans la limite de ses disponibilités budgétaires* »³⁰.

En fonctionnement, le financement de la mission procède pour l'essentiel d'une convention générale tripartite conclue entre la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, le département des Bouches-du-Rhône et le Conservatoire du littoral³¹, à laquelle le syndicat n'est pas partie. Pour la période 2023-2027, elle prévoit que la région et le département affectent chaque année à la politique de mise en valeur des terrains du Conservatoire situés dans les Bouches-du-Rhône une enveloppe de crédits fixée à 315 000 € par an chacun³². En 2022, après ventilation des crédits entre les différents gestionnaires, le syndicat a reçu 73 000 € de la région et la même somme du département, collectivité qui a perçu plus de 13 millions d'euros (M€) de taxe d'aménagement la même année³³. Le Conservatoire du littoral précise qu'en 2024, la dotation du syndicat a été réévaluée à hauteur de 155 000 €.

Le financement de la gestion du domaine de la Palissade dans sa partie terrestre est pour sa part spécifiquement constitué des anciennes contributions annuelles du département (287 000 €) et de la commune d'Arles (98 000 €) à l'ancien syndicat mixte. Ces montants sont inchangés depuis 2014, aucun dispositif ne prévoyant de mécanisme d'indexation. Les bases de ce financement demeurent fragiles, la révision de 2018 qui devait permettre leur inscription aux statuts syndicaux n'ayant pas abouti. Une contractualisation tripartite entre le syndicat, le Conservatoire du littoral et le département serait toutefois actuellement à l'étude.

Ambitieux au regard des moyens dont il dispose, le syndicat n'a pas pris la mesure des conséquences de l'accroissement des missions³⁴ mises à sa charge au fil du temps. Même si l'absence regrettable de comptabilité analytique – pourtant prévue aux conventions de gestion - ne permet pas de confirmer un caractère déficitaire, la gestion des espaces naturels mobilise de nombreux moyens humains qui sont ainsi distraits de l'exercice de ses autres missions. Près du quart des effectifs y serait affecté, selon le syndicat.

³⁰ Le système conventionnel suppose un équilibre trouvé, pour le gestionnaire de site, entre les dépenses de fonctionnement qu'il assume et les recettes qu'il en tire (recettes tirées des conventions d'occupation et participations des tiers financeurs).

³¹ La gestion des EMSC apporte également 32 000 € de l'Agence de l'eau.

³² Pour la période antérieure 2013-2017, la somme était de 250 000 euros chacun.

³³ Source : compte administratif 2022 du département des Bouches-du-Rhône. Les conventions entre la région, le département et le CELRL précisent que la participation départementale est prélevée sur cette taxe.

³⁴ Le syndicat a aussi en charge le suivi et l'animation de sites Natura 2000 situés à l'extérieur de son périmètre territorial, dans les Bouches-du-Rhône, le Gard et le Vaucluse (voir notamment les 9 000 hectares du « banc sableux de l'Espiguette » situés au droit de la zone terrestre gérée par le syndicat mixte de la Camargue gardoise en Occitanie). Cette « extraterritorialité », admise dans les statuts, découle, pour cette dernière zone, du partenariat MAB Unesco portant sur la réserve de biosphère de Camargue.

De surcroît, les systèmes conventionnels en vigueur sont déséquilibrés au détriment du syndicat et le placent dans une relative insécurité. Notamment, les conventions de gestion conclues entre le syndicat et le Conservatoire du littoral prévoient qu'elles s'appliqueront « *aux terrains et immeubles déjà acquis et à ceux qui le seront postérieurement* » - dans la seule limite des programmes d'acquisition délibérés par le conseil d'administration du Conservatoire du littoral (censément annexés aux conventions, mais qui n'ont pas été produits par le syndicat)³⁵. Des obligations nouvelles peuvent ainsi être mises *de facto* à la charge du syndicat à la faveur de nouvelles acquisitions du Conservatoire et ce, sans que le financement prévu par la convention tripartite soit automatiquement révisé en conséquence.

Enfin, au-delà des charges occasionnées, la gestion des terrains du Conservatoire du littoral a une conséquence de portée plus symbolique en termes d'appréciation de l'action du syndicat par certains acteurs locaux. D'abord, celui-ci est sorti de son rôle traditionnel d'animateur territorial, consensuel et fédérateur, pour endosser celui, plus contraignant, de collecteur de recettes gérant des AOT et d'autorité chargée de constater des infractions. En outre, la gestion des terrains littoraux, et notamment celle des EMSC, placés en première ligne face au changement climatique et à la montée du niveau de la mer, participe de ce changement de perception. Le principe de gestion des EMSC, encore peu consensuel localement mais en cohérence avec les orientations de la stratégie nationale de gestion du trait de côte, est celui d'un « *retrait maîtrisé et progressif du trait de côte dans les secteurs soumis à érosion* » : la mer est laissée reprendre ses droits sur les systèmes d'endiguement.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Malgré l'absence regrettable de traitement interrégional de cette problématique, la charte du parc naturel régional de Camargue de 2011 a pris la mesure des menaces littorales (submersions marines, érosion côtière) qui pèsent sur l'avenir du territoire. Ambitieuse, elle entend faire du syndicat, grâce à sa force d'ingénierie et sa fonction d'animateur territorial, l'un des acteurs clefs de l'élaboration de stratégies locales partagées en matière d'anticipation des risques.

La multiplicité des acteurs publics et privés intervenant sur le territoire, dont les intérêts et les objectifs sont de moins en moins conciliables à mesure que les effets du changement climatique sont perceptibles, rend toutefois la mission fédératrice dévolue au syndicat, aussi essentielle que délicate. À ce titre, la gestion des terrains naturels appartenant au Conservatoire du littoral place ce dernier en maître d'œuvre d'un processus préfigurateur mais encore controversé de renaturation acceptée des espaces littoraux.

³⁵ Un protocole d'accord signé avec la Compagnie des Salins du Midi et de l'Est en 2009 prévoyait, à terme, que l'ensemble foncier des EMSC atteigne 8 000 hectares, en réunissant la totalité des étangs et milieux terrestres situés entre le Vieux Rhône et le périmètre de la réserve naturelle nationale de Camargue. Toutefois, le processus d'acquisition serait arrêté depuis 2013 par décision de la Compagnie des Salins.

3 LES MOYENS FINANCIERS DISPONIBLES

3.1 Un syndicat sans marges de manœuvre

La situation financière du syndicat apparaît tendue, compte tenu de la dégradation des principaux soldes de gestion depuis 2018.

Tableau n° 1 : Principaux soldes de gestion

en €	2018	2019	2020	2021	2022	Var. annuelle moyenne	En € constants
Produits de gestion (A)	3 196 378	2 902 918	3 040 381	2 769 246	3 201 858	0,0 %	- 1,9 %
- dont ressources institutionnelles	2 931 799	2 652 423	2 819 445	2 600 584	2 904 516	- 0,2 %	- 2,2 %
Charges de gestion (B)	3 005 556	2 827 230	2 612 905	2 734 047	3 088 563	0,7 %	- 1,3 %
- dont charges de personnel	2 210 593	2 132 900	2 017 920	2 133 594	2 262 683	0,6 %	- 1,4 %
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	190 821	75 689	427 476	35 199	113 294	- 12,2 %	- 13,9 %
CAF brute	187 133	69 745	417 791	18 511	106 724	- 13,1 %	- 14,8 %
Résultat section de fonctionnement	15 345	- 69 362	283 588	- 128 298	- 42 635	-	-

Source : CRC, d'après les comptes de gestion.

En 2022, les ressources du syndicat proviennent à 90 % des ressources institutionnelles, les participations et attributions atteignant 2,9 M€. L'établissement dispose par ailleurs d'un faible montant de recettes d'exploitation (240 000 € en moyenne annuelle, issues du musée, des boutiques, des visites guidées et de l'occupation des terrains littoraux du CELRL).

Les contributions statutaires versées par les membres représentaient 1,6 M€ en 2022, soit la moitié des produits de gestion. La plus importante est celle versée par la région (874 000 € en 2022³⁶). La sortie des chambres consulaires de la gouvernance du syndicat à partir de 2023 est sans incidence financière, puisque leurs contributions cumulées représentaient moins de 4 000 euros par an.

Les statuts en vigueur depuis 2012 prévoyaient explicitement, en leur article 10, qu'« afin de compenser les augmentations de charges structurelles (...) et afin de permettre au parc de disposer des moyens nécessaires à la réalisation des objectifs fixés par la charte », une variation automatique des contributions statutaires était appliquée annuellement³⁷.

³⁶ En 2023, cette participation a été rehaussée à 887 000 €, afin de compenser l'indemnité de fonction nouvellement décidée en faveur de la présidence.

³⁷ Soit + 2 % « au minimum », sauf en ce qui concerne la région pour laquelle l'indexation était fonction de l'indice Insee des prix à la consommation.

Pourtant, cette clause n'a plus été appliquée à partir de 2019, sans que l'origine de la décision prise hors l'enceinte du conseil syndical soit connue³⁸. Le montant des contributions versées est inchangé depuis lors. Dans un syndicat déjà en difficulté, la perte financière liée à la non-indexation annuelle, irrégulière au regard des statuts en vigueur, a été évaluée à près de 77 000 € pour le seul exercice 2022 (et à 152 000 € en cumul entre 2020 et 2022)³⁹.

La dernière révision statutaire de 2022 a supprimé la clause d'indexation automatique des contributions. Celles-ci, fixées forfaitairement, ne peuvent de surcroît être modifiées que par un vote à la majorité qualifiée des deux tiers au sein du comité syndical et des assemblées délibérantes de chacun des membres. Ce dispositif risque donc, sauf mesures prises dans le cadre d'un plan pluriannuel de gestion concerté et partagé, de fragiliser davantage la situation du syndicat.

En sus des contributions statutaires, les participations à la gestion des espaces naturels (terrains du Conservatoire du littoral et domaine de la Palissade) représentent en fonctionnement un montant annuel de 569 000 €, auquel le département contribue au premier chef⁴⁰. L'absence de comptabilité analytique ne permet pas au syndicat de déterminer si ces participations couvrent l'intégralité des charges qu'il supporte et le prive ainsi de bases objectives pour négocier une éventuelle révision de ces participations.

S'y ajoutent la dotation forfaitaire d'ingénierie de l'État (direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) Provence-Alpes-Côte d'Azur), fixée à 148 000 euros par an (contribution portée à 178 000 € en 2023), ainsi que les subventions de fonctionnement ponctuelles, d'un montant variable, venant au soutien des actions⁴¹. Ces subventions ont atteint près de 880 000 € en 2022.

³⁸ Une tentative de révision des statuts avait été engagée en 2019. Restée inaboutie, elle prévoyait que la contribution annuelle de la région resterait inchangée, cependant que les autres membres se verraient appliquer une augmentation annuelle de 2 % (source : courrier du préfet des Bouches-du-Rhône du 5 septembre 2019).

³⁹ Les données chiffrées reprises dans le rapport ne tiennent pas compte de la contribution de l'État qui ne correspond pas à une contribution statutaire.

⁴⁰ Soit 287 000 € au titre du domaine de la Palissade en reprise de ses engagements au sein de l'ancien syndicat mixte du même nom, outre 73 000 € en application de la convention tripartite avec la Région et le CELRL.

⁴¹ Exemples : subvention régionale au dispositif d'écogardes, subvention départementale au suivi du cantonnement de pêche de Beauduc ou subventions de l'Agence de l'eau au suivi du contrat de delta et à la gestion des EMSC.

L'ensemble des ressources du syndicat considérées comme pérennes et stables (contributions statutaires et participations des financeurs à la gestion des espaces naturels) atteint 2,16 M€ en 2022, montant qui ne permet pas de couvrir intégralement les dépenses de personnel (2,27 M€). Ces dernières ont pourtant été maîtrisées au cours de la période contrôlée malgré les effets du glissement vieillesse-technicité (GVT) et des revalorisations indiciaires. Les effectifs ont même diminué (48,82 équivalents temps plein – ETP - en 2018, 45,47 ETP en 2022)⁴². Depuis 2020, les tensions budgétaires et la nécessité de maîtriser l'évolution des dépenses ont conduit le syndicat à décider des reports de recrutements stratégiques, des non-remplacements de départs, des diminutions de quotités de travail et des déclassements de postes de A en B à l'embauche⁴³. Les dépenses de personnel représentent toutefois 73 % des charges de gestion supportées par le syndicat en 2022 (77,9 % en 2021). Elles contribuent à un taux de rigidité des charges de 71 %⁴⁴.

En conséquence de marges de manœuvre réduites, d'incertitudes sur l'obtention des financements et de tensions subséquentes sur la trésorerie, certaines économies dans les charges à caractère général se sont faites au détriment de missions de cœur de métier, obligeant le syndicat à revoir ses ambitions à la baisse en cours d'exécution du budget. L'examen des comptes administratifs montre que le compte 617 « Études et recherches » en a notamment pâti : en 2021, 38 % seulement des crédits inscrits ont été dépensés (161 000 € de crédits annulés) ; en 2022, 66 % (85 000 € de crédits annulés). Le confort le plus élémentaire des agents travaillant au siège du syndicat est également remis en cause depuis de nombreuses années.

Les charges de gestion ont connu une augmentation annuelle moyenne de 0,7 % alors que les ressources n'ont pas progressé. Ainsi l'excédent brut de fonctionnement (EBF) demeure faible. Hormis pour l'exercice 2020, durant lequel la crise sanitaire a permis de substantielles économies de fonctionnement, il n'a représenté qu'une part minime des produits de gestion (1,3 % en 2021 et 3,5 % en 2022). En euros constants, son évolution annuelle moyenne est négative (- 13,9 %). Une gestion administrative et financière plus rigoureuse aurait pu contribuer à améliorer ce solde dans la mesure où le rapport d'orientation budgétaire pour 2023 fait mention de près de 170 000 € de recettes non titrées entre 2016 et 2020. Celles-ci ne seront probablement recouvrables qu'en partie, compte tenu des effets de la prescription. Le besoin en fonds de roulement, positif durant la période contrôlée, témoigne d'un problème dans le recouvrement des recettes.

La capacité d'autofinancement (CAF) brute est également faible.

⁴² Selon des données désormais un peu anciennes (2015), l'ensemble des parcs naturels régionaux de France comptabilisait chacun entre 30 et 40 agents en moyenne (source : Budgets et effectifs des 51 Parcs | Fédération des Parcs naturels régionaux (parcs-naturels-regionaux.fr)).

⁴³ À titre d'exemple, le rapport d'orientation budgétaire (ROB) pour 2020 évoque, dans le but d'économiser quelque 130 000 € de charges de personnel lors de cet exercice, la suppression d'un poste de chargé de valorisation des données, le non-remplacement du chargé de mission urbanisme et architecture, l'abaissement de la quotité de travail de plusieurs postes (dont la directrice-adjointe aux ressources naturelles et au développement local) et la prise en charge de l'accueil par des agents déjà affectés à des missions comptables et administratives. Trois ans plus tard, la situation n'est guère meilleure puisque le procès-verbal du comité syndical du 7 avril 2023 évoque un « gel des recrutements voire même des renouvellements de postes, ainsi que le retrait de certaines délibérations qui créent des postes car le parc est dans l'impossibilité de [les] payer ». Lors de ce comité, une délibération portant création d'un poste de garde du littoral a d'ailleurs été retirée.

⁴⁴ Ce taux était même de 77,2 % en 2021.

Des déficits de fonctionnement sont constatés en 2019, 2021 et 2022. Leur montant exact reste sujet à caution dans la mesure où la fiabilité des comptes n'est pas acquise. En effet, faute d'apurement régulier les comptes d'immobilisations en cours, l'amortissement des immobilisations n'est plus correctement réalisé depuis des années⁴⁵. Le syndicat a ainsi admis que des dotations aux amortissements pour plus de 271 000 € auraient dû être comptabilisées au cours de la période contrôlée. Les comptes de provisions n'enregistrent également aucun mouvement de reprise ou d'actualisation entre 2017 et 2023⁴⁶, le montant de 4 533 € figurant au bilan n'ayant par ailleurs pas pu être justifié dans son objet par le syndicat.

3.2 Un programme d'investissement difficile à financer

Compte tenu de la faiblesse de l'EBF et de la CAF brute, la CAF nette, c'est-à-dire le solde de la CAF brute diminuée du remboursement du capital de la dette, est devenue négative en 2021 de 3 600 €, puis faiblement positive en 2022 à hauteur de 84 553 €, le syndicat étant par ailleurs faiblement endetté.

Tableau n° 2 : Le financement des investissements

<i>en €</i>	2018	2019	2020	2021	2022	<i>Cumul sur les années</i>
CAF brute	187 133	69 745	417 791	18 511	106 724	799 904
- Annuité en capital de la dette	11 086	22 171	27 714	22 171	22 171	105 314
= CAF nette ou disponible	176 047	47 574	390 077	- 3 661	84 553	694 590
+ Subventions d'investissement reçues	111 353	518 256	151 600	98 252	39 688	919 149
= Financement propre disponible	287 400	565 830	541 677	94 591	124 241	1 613 739
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	554 245	845 868	159 220	139 705	151 046	1 850 084
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	- 266 844	- 280 038	382 458	- 45 114	- 26 806	- 236 345
Nouveaux emprunts de l'année	443 428	0	0	0	0	443 428
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	176 584	- 280 038	382 458	- 45 114	- 26 806	207 083

Source : CRC, d'après les comptes de gestion.

⁴⁵ Le compte des immobilisations en cours (chapitre 23) atteint 3,3 M€ à la clôture de l'exercice 2022, pour un montant cumulé de dépenses d'équipement de 1,9 M€ au cours de la période.

⁴⁶ Les provisions pour risques et charges présentent un montant stable de 74 576 € entre 2017 et 2023, avant actualisation et reprise par une délibération du 12 avril 2023.

Ces ratios ne sont pas en adéquation avec les missions du syndicat. Le fonds de roulement est insuffisant pour engager des actions structurantes avant la perception différée des subventions dédiées. Le syndicat investit peu (un montant de dépenses cumulées de 1,9 M€ durant la période 2018-2022, dont les trois-quarts ont été réalisées en 2018-2019) et de moins en moins depuis 2020. Les crédits attendus du FCTVA seront d'un faible secours en 2024 (moins de 4 500 euros), compensant à peine la perte concomitante des contributions statutaires des chambres consulaires. Ce montant se situe loin des 100 000 € évoqués lors du comité syndical du 25 septembre 2018.

Les procès-verbaux de comité syndical montrent qu'à partir de 2020 et sous l'effet de la crise institutionnelle latente, les décisions prises n'intéressent plus de projets opérationnels significatifs et relèvent majoritairement du fonctionnement courant. Les décisions rattachables à la mise en œuvre du programme d'action issu de la charte sont presque inexistantes. Les taux d'exécution des dépenses réelles d'investissement (restes à réaliser inclus) sont particulièrement faibles (41 % en 2020, 39 % en 2021 et 25 % en 2022), générant des excédents de la section d'investissement reportés chaque année en recettes au budget primitif. La faiblesse des taux d'exécution montre que le budget ne répond pas au principe de sincérité : le syndicat inscrit des dépenses d'investissement qu'il sait ne pas être en mesure d'engager, mais qui lui permettent de présenter une situation d'équilibre fictif.

Les subventions d'investissement reçues sont concomitamment en forte baisse au cours de la période contrôlée (moins de 40 000 € en 2022). Cependant, les défaillances du syndicat en matière de gestion administrative et financière comptent parmi les facteurs explicatifs : plusieurs documents, notamment le procès-verbal du conseil syndical du 14 avril 2022 ou le rapport d'orientation budgétaire pour 2023, évoquent en effet des pertes de subventions pour absence de passation des marchés publics, caducité des demandes présentées ou oublis de dépôt de dossiers. Certaines avances ont dû être remboursées.

Les contraintes financières qui pèsent sur le syndicat et l'absence de plan d'investissement n'offrent pas de visibilité au-delà de l'exercice budgétaire annuel. La décrédibilisation progressive du syndicat, au vu de résultats jugés décevants, conduit à un dialogue de plus en plus détérioré avec les partenaires, qui hypothèque toute possibilité d'analyse prospective concertée.

Des voies d'amélioration de la gestion financière peuvent cependant être mises en place : titrage rigoureux des recettes, optimisation des pistes nouvelles de financements (par exemple, au travers du Fonds vert), suivi administratif attentif des dossiers de subventions, réflexion sur la révision des tarifs appliqués en vue d'une amélioration des recettes d'exploitation, voire mutualisations de moyens d'ingénierie avec d'autres organismes publics.

L'une des actions parmi les plus urgentes reste la mise en place, comme les conventions de gestion le préoyaient, d'une comptabilité analytique afin d'identifier le coût net de prise en charge des espaces naturels et poser les bases, s'il en est besoin, de renégociations des financements. Élargie à l'ensemble de l'activité, une telle comptabilité permettrait au syndicat de déterminer les coûts et les produits de chacune des missions et d'en tirer un bilan.

En outre, compte tenu du décalage entre les moyens financiers limités de l'établissement et les ambitions élevées mentionnées dans la charte, les financeurs, dont il est rappelé que l'engagement est « *essentiel pour mener à bien le projet* »⁴⁷, doivent également réévaluer leur volonté réelle de coopérer au sein du syndicat mixte, afin de le doter des ressources nécessaires à l'exercice de ses missions. Cause ou conséquence d'une désaffection progressive, les participations au syndicat sont passées, sur le temps long, de 3,2 M€ en 2013 à 2,7 M€ en 2022, l'État et la région s'étant les plus nettement désengagés.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Dépendant des financements que lui apportent ses membres et ses partenaires (État, conservatoire du littoral), le syndicat se trouve dans une situation financière inconfortable. Malgré des économies sur les postes de charges, parfois réalisées au prix du bon fonctionnement des services, les marges de manœuvre financières trop réduites n'ont pas permis de procéder aux études et recrutements nécessaires pour développer la force d'ingénierie ni de dégager un autofinancement suffisant pour inscrire le syndicat dans un programme d'investissement pluriannuel à la hauteur des ambitions de la charte.

Quasiment à l'arrêt depuis 2020, l'établissement apparaît décrédibilisé auprès de ses propres membres, qui ont unilatéralement gelé leurs contributions statutaires en 2019 en dépit de dispositions statutaires contraires, et dont la volonté réelle de coopérer au sein du syndicat n'est plus manifeste.

4 UN SYNDICAT EN CRISE QUI A PERDU LE SENS DE SON ACTION

4.1 Un positionnement difficile à trouver face à la montée en puissance d'autres acteurs territoriaux

Parallèlement à l'accroissement des difficultés internes liées au déficit de moyens face aux missions, la montée en puissance d'acteurs intercommunaux aux compétences connexes (voire similaires) et aux ressources sans comparaison a participé à une perte progressive du sens de l'action du syndicat et à sa lente délégitimation. Elle témoigne à la fois d'un portage politique faible de l'action et d'une gouvernance éclatée du territoire camarguais, qui rendent d'autant plus difficile le consensus.

⁴⁷ Article R. 333-4 du code de l'environnement.

En effet, le périmètre géographique du syndicat est aujourd'hui couvert en grande partie (environ 90 %) par celui de la communauté d'agglomération Arles-Crau-Camargue-Montagnette (CA ACCM), depuis que celle-ci a intégré au 1^{er} janvier 2014 la commune des Saintes-Maries-de-la-Mer. À une échelle encore élargie, le PETR du Pays d'Arles⁴⁸, qui inclut la CA ACCM, constitue depuis 2017 un nouvel outil d'ingénierie et de coopération territoriale. Notamment investi du plan climat-air-énergie territorial (PCAET) et du schéma de cohérence territoriale (SCoT), ses domaines d'interventions couvrent également ceux du syndicat (aménagement, agriculture et tourisme, notamment). Face à ces structures juridiquement outillées, le syndicat, même s'il est chargé de stratégies territoriales, ne dispose d'aucun pouvoir de contrainte sur les acteurs de l'urbanisme et n'a reçu aucune compétence déléguée en la matière.

Surtout, l'action du syndicat doit s'articuler avec celle du SYMADREM créé en 1996⁴⁹.

Acteur historique de la gestion des ouvrages de défense (études, surveillance, travaux) qui constitue son cœur de métier, le SYMADREM a pris compétence au 1^{er} janvier 2020 en matière de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (GEMAPI) dans le Grand delta du Rhône⁵⁰, sur les bases préalablement définies dans le schéma d'organisation de la compétence locale de l'eau (SOCLE) d'octobre 2019, lui-même requis par le schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI).

Conformément au SOCLE, l'action du SYMADREM inclut la protection et la restauration des sites, des écosystèmes aquatiques et des zones humides (8° de l'article L. 211-7 du code de l'environnement), champ d'intervention historique du syndicat. La plupart des zones humides camarguaises relèvent toutefois de la propriété privée ou de celle du Conservatoire du littoral. La gestion de ces zones reste donc au premier chef de la responsabilité de leur propriétaire ou de leur gestionnaire désigné⁵¹, tel le syndicat sur les terrains naturels appartenant au Conservatoire du littoral en Camargue insulaire, espace situé entre les deux bras du Rhône et la mer.

En ce qui concerne le « volet prévention des inondations », le SYMADREM a pris compétence en matière de ressuyage des inondations par le Rhône ou la mer en Camargue insulaire (1° du même article). Il est le maître d'ouvrage des travaux conduits sur les ouvrages écreteurs (pertuis de Rousty, de la Fourcade et de la Comtesse), dont le syndicat était l'initiateur.

⁴⁸ Le périmètre couvre la CA ACCM, la communauté de communes de la Vallée des Baux et des Alpilles et la communauté de communes Terre de Provence.

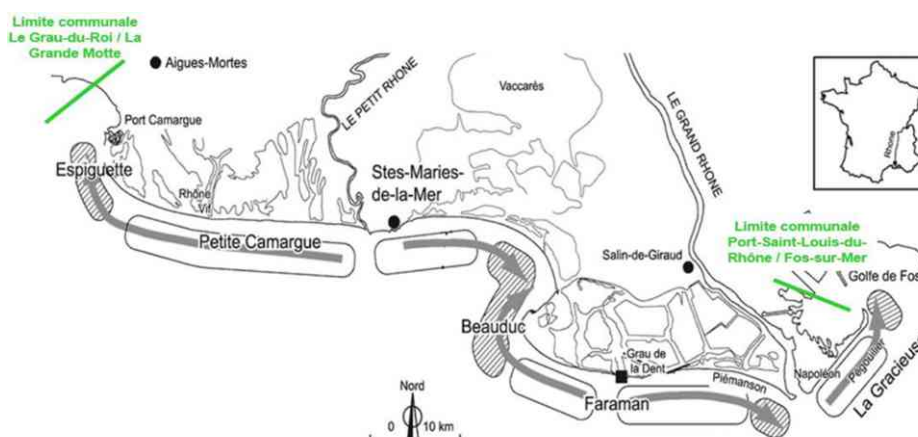
⁴⁹ Alors dénommé SYMADREM (Syndicat intercommunal de gestion des digues du Rhône et de la mer).

⁵⁰ Au 1^{er} janvier 2020, les six EPCI membres du SYMADREM (dont la CA ACCM) ont transféré au SYMADREM la compétence GEMAPI. Les missions concernées comportent notamment le volet « défense contre les inondations et contre la mer » (article L.211-7, 5°, du code de l'environnement). À ce sujet, il y a lieu de relever qu'une convention de partenariat, autorisée en comité syndical du 8 juin 2010, avait été conclue entre le SYMADREM et le syndicat, dans laquelle ce dernier s'engage à « *mettre en œuvre les plans de gestion et documents d'objectifs sur (...) la bande littorale comprise entre la mer et les ouvrages de protection contre les incursions marines* » et « *conduire des travaux de restauration ou d'amélioration des milieux (...) littoraux* ». Cette convention sans limite de durée n'a pas été amendée après que le SYMADREM a pris la compétence GEMAPI.

⁵¹ Source : schéma d'organisation de la compétence locale de l'eau (SOCLE) d'octobre 2019. Le SYMADREM n'intervient donc ici qu'en cas de défaillance du gestionnaire, ou lorsqu'un programme de restauration doit être mis en œuvre.

Par ailleurs, investi de longue date de la défense contre les inondations et contre la mer (5° du même article) au travers de la gestion des systèmes d'endiguement fluviaux et maritimes⁵², le SYMADREM est désormais chargé de la gestion intégrée du trait de côte sur l'ensemble du littoral camarguais, depuis Port-Saint-Louis-du-Rhône (Bouches-du-Rhône) jusqu'au Grau-du-Roi (Gard). Conformément aux dispositions du SOCLE, il élabore actuellement une stratégie littorale face à l'érosion et à la submersion marine, dont il a amorcé la première phase en 2022 avec la parution d'un rapport-diagnostic préalable. L'échelle suprarégionale, à laquelle le syndicat n'est pas parvenu à se hisser faute de coopérations fortes avec les acteurs de la Camargue gardoise mais qui est celle adoptée par le SYMADREM depuis 2005⁵³, renforce le positionnement de ce dernier.

Carte n° 7 : Périmètre de la stratégie littorale du SYMADREM



Source : SYMADREM.

Le syndicat, qui devait à l'origine être le maître d'ouvrage de cette stratégie littorale, perd donc la main sur ce document, auquel il ne pourra imprimer sa vision pour l'avenir.

Dans une étude de novembre 2018 préfigurant la révision de la charte, l'établissement évoquait en effet la nécessité de définir une stratégie d'anticipation de la dynamique littorale basée sur la « réversibilité des aménagements » et la nécessité de « laisser des espaces de liberté à la mer »⁵⁴. Constatant à regret la difficulté pour les communes du littoral urbanisé de s'engager dans des actions de repli stratégique et l'absence d'impulsion forte en ce sens dans les documents urbanistiques locaux (SRADDET et SCoT), il dressait un « bilan très mitigé de la politique de gestion dure du littoral (efficacité relative, forte dégradation paysagère, perturbation de la dynamique sédimentaire) », évoquant de surcroît une « incertitude sur la capacité technique de poursuivre la protection du front urbain » et des « coûts de construction et d'entretien énormes »⁵⁵. Dans les prémices de la stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte adoptée en 2012, le ministre en charge de l'écologie, dans son avis sur le projet de charte 2011- 2023, assurait d'ailleurs le syndicat de son soutien à toute action visant à éviter l'enrochement et l'artificialisation des côtes.

⁵² Le SYMADREM entretient 30 kilomètres de digues maritimes et d'ouvrages du maintien du trait de côte. Au droit des EMSC, il est notamment responsable de la gestion et de l'entretien de la digue à la mer par délégation de gestion de l'État.

⁵³ Source : SYMADREM (site internet).

⁵⁴ Source : Syndicat, « Les actions du Parc naturel régional de Camargue pour l'atténuation des effets du changement climatique et l'adaptation du territoire », novembre 2018, p. 37.

⁵⁵ Même source.

4.2 Un bilan mitigé de l'action du syndicat dans un contexte d'évaluation défailante

En application de l'article R. 333-3 du code de l'environnement, la charte du parc a consacré un chapitre au dispositif d'évaluation de sa mise en œuvre. S'appuyant sur les méthodes de la fédération nationale des parcs naturels régionaux et l'outil logiciel EVA, ce dispositif dense et ambitieux est assorti d'une batterie d'indicateurs de résultat et de réalisation qui, destinés à alimenter un tableau de bord annuel, sont déclinés pour chaque objectif – dont certains quantifiés. Ainsi, en matière de gestion de la frange littorale, le taux d'atteinte des objectifs du plan stratégique de gestion du trait de côte et du risque de submersion marine et le nombre d'expérimentations de nouvelles techniques de protection des côtes alternatives aux enrochements sont au nombre de ces indicateurs⁵⁶.

À l'appui de cette mission, une commission interne permanente a été chargée, selon le règlement intérieur en vigueur jusqu'en 2023, d'assurer « *en continu* » la coordination et le suivi des travaux d'évaluation⁵⁷.

Toutefois, malgré cet ensemble de dispositifs, il reste particulièrement difficile de mesurer la portée de l'action du syndicat.

La seule pièce significative fournie en matière de suivi et d'évaluation de l'action reste en effet le bilan à mi-parcours de la charte, réalisé en 2018. Preuve de la désaffection progressive des membres du syndicat, c'est d'ailleurs à l'occasion de l'examen de ce bilan que la commission précitée s'est réunie pour la dernière fois le 23 mars 2018, avec un taux de participation des membres de 35,7 %⁵⁸ malgré l'importance de l'enjeu. Cette commission n'est plus prévue dans le nouveau règlement intérieur du syndicat entré en vigueur en avril 2023.

De manière générale, le bilan à mi-parcours, quoique rempli de statistiques diverses (données budgétaires, taux de suivi des opérations, nombre de partenariats et de conventions signées, nombre de réunions, par exemple) souffre de l'absence patente de données quantitatives et qualitatives propres à permettre d'analyser et apprécier les effets de l'action du syndicat sur le territoire camarguais. Les indicateurs d'activité qui étaient prévus à la charte en sont absents. Faute de financements, le syndicat n'a pu faire appel comme il l'escomptait à un cabinet extérieur et a donc réalisé ce bilan en co-construction avec les techniciens référents des structures membres du comité syndical et de l'État, au terme d'un exercice décrit comme « *plus ou moins difficile à engager selon les structures (...) et la disponibilité des informations* ».

⁵⁶ Source : charte de parc 2011, pp. 49-50.

⁵⁷ Le syndicat s'était également doté, d'après son organigramme en vigueur en 2017, de moyens humains spécifiques : ainsi, la sous-direction « patrimoine et territoire » comptait des services « évaluation, connaissance et valorisation du territoire », « suivi et évaluation de la charte et du territoire », « gestion des données géographiques » ou « valorisation du programme d'action et de l'évaluation ».

⁵⁸ Taux atteint grâce au renfort des suppléants. Les titulaires présents n'étaient que 3 sur un total de 14 membres.

Même en termes de résultats bruts, le bilan se montre peu concluant, s'agissant surtout de l'état d'avancement des actions clefs de l'ambition première de la charte (gestion du complexe deltaïque intégrant les impacts du changement climatique)⁵⁹. L'examen du tableau synthétique placé dans un sous-chapitre intitulé « *Actions clefs : où en est-on ? que reste-t-il à faire collectivement ?* » montre que les actions en matière de gestion des risques littoraux et de résilience du territoire face au changement climatique ont été largement délaissées.

Notamment, le plan stratégique de gestion du trait de côte et du risque de submersion marine dont le syndicat devait être le maître d'ouvrage est coté « non réalisé » et même « abandonné », puisque c'est le SYMADREM qui en a désormais la charge. Le plan constituait pourtant, au-delà de la charte, une priorité de l'axe « gestion des risques côtiers » de la convention-cadre valant plan d'action en mer conclue le 15 mai 2011 entre l'établissement et l'État⁶⁰. Le bilan d'ensemble de cet axe établi en 2023 est décevant, puisque la plupart des engagements n'ont pas été tenus⁶¹.

État d'avancement des actions-clefs de l'ambition n° 1 de la charte à mi-parcours (extrait)

Intitulé de l'action clef	Maîtrise d'ouvrage	Etat d'avancement	Perspectives
Plan de sauvegarde pastoral lié au risque inondation	RFC	○	✗
Plan stratégique de gestion du trait de côte et du risque de submersion marine	RFC	○	✗
Réseau partenarial de surveillance de la frange littorale fonctionnel	RFC	●	↑
Opérations expérimentales de repli stratégique et Projet pilote de restauration du littoral sur le domaine de Bras-verts	RFC	●	↑
Etudes sur le fonctionnement des zones d'échanges entre le delta et la mer	RFC	●	↑
Évaluation de l'efficacité des ouvrages de protection réalisés sur le littoral de l'Espiguette à Port-Saint-Louis-du-Rhône	RFC	○	↩
Plan de prévention des risques maritimes (volet submersion marine du PPRi)	Etat/Éts publics	●	
Cahiers de recommandations liés aux risques maritimes et fluviaux et pour les constructions en zones exposées au risque d'inondation	RFC	○	↑
Document d'information et de communication sur les risques majeurs	Communes ou EPCI	●	↑

○ non réalisé ● partiellement ● en totalité terminée ● programmée ↑ à poursuivre ✗ abandonné ↩ à transférer

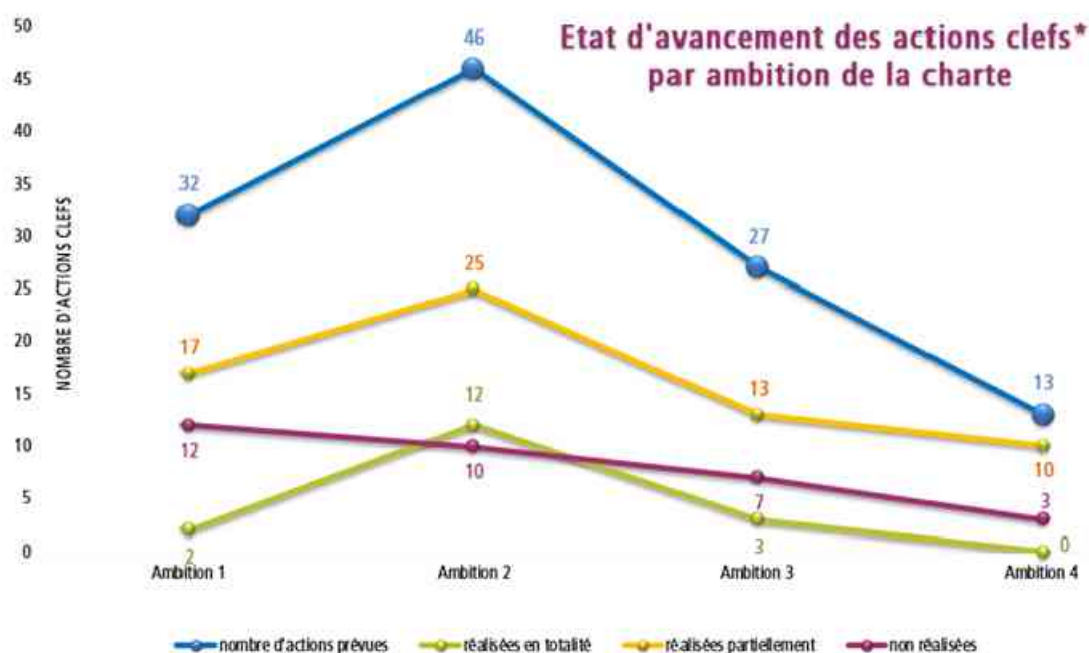
Source : Syndicat mixte de gestion du parc naturel régional de Camargue, bilan à mi-parcours 2018, p. 22.

Peu optimiste pour l'avenir, le bilan à mi-parcours de la charte conclut que « *l'ambition 1 concentre l'essentiel des actions non encore réalisées et qui ne devraient pas l'être à court terme* ». Le diagramme ci-dessous corrobore ce constat.

⁵⁹ Au sein du bilan à mi-parcours, la seule action cotée « réalisée en totalité » était sous maîtrise d'ouvrage de l'État.

⁶⁰ La convention-cadre du 15 mai 2011 a été conclue sur le fondement de l'article R. 333-14 II du code de l'environnement, qui prévoit que le syndicat « *peut participer à un programme d'actions en mer contribuant à la réalisation des orientations retenues par la charte pour les zones littorales et les zones maritimes du parc* ». Elle est valable pour toute la durée de validité du classement du territoire en parc naturel régional. Elle inclut en l'espèce cinq priorités d'actions, dont la « prise en compte des risques côtiers ».

⁶¹ La convention-cadre de 2011 fait état de programmes d'actions triennaux courant sur toute la période d'exécution, mais seuls deux ont été fournis (sous forme de « conventions d'application »), pour les périodes 2011-2013 puis 2014-2016. Sur ces deux périodes, la quasi-totalité des actions cotées « gestion des risques côtiers » relève en l'occurrence de la gestion des terrains du CELRL.

Graphique n° 1 : État d'avancement à mi-parcours des actions clefs par ambition de la charte

Source : Syndicat mixte de gestion du parc naturel régional de Camargue, bilan à mi-parcours de la charte.

Passé ce bilan à mi-parcours, aucun bilan d'activité annuel « général » postérieur à 2019 n'a été fourni⁶². La version la plus récemment consolidée du plan d'action – qui ne contient pas davantage de données qualitatives – confirme que les risques et la gestion intégrée de la zone côtière n'ont été que faiblement pris en compte depuis 2011⁶³. Elle confirme même plus globalement, au travers du nombre d'actions nouvelles lancées chaque année, une rupture dans le niveau d'activité à partir de 2018 et un syndicat tournant au ralenti à partir de 2020, ce que les données comptables démontrent par ailleurs⁶⁴.

Avant toute projection, la procédure de révision de la charte dans laquelle le syndicat est actuellement engagé suppose, aux termes de l'article R. 333-14 du code de l'environnement renvoyant à l'article R. 333-3, que soit établi, outre un diagnostic complet des enjeux du territoire, un « *bilan comprenant une évaluation de la mise en œuvre de la charte et une analyse des effets de la mise en œuvre de ses mesures prioritaires sur l'évolution du territoire, réalisées à partir des dispositifs d'évaluation et de suivi* ».

⁶² Après cette date, le syndicat n'a transmis que des rapports d'activité thématiques dédiés, intéressant le musée de la Camargue et la gestion des espaces naturels (terrains du CELRL).

⁶³ Source : « Arborecence des actions ». Pour la GIZC, deux actions – de niveau local – recensées.

⁶⁴ Les éléments sur l'exécution du contrat de delta animé par le syndicat depuis 2012, qui comprend, parmi ses sept grandes orientations, le soutien à la « gestion intégrée du littoral et de la mer et l'amélioration de la connaissance du territoire camarguais face aux changements à l'œuvre », ne sont pas disponibles. Quoique sa phase 2 soit achevée en 2019, l'étude portant sur le bilan final et l'évaluation du contrat n'a été lancée qu'en décembre 2022, les livrables étant attendus en novembre 2023.

Souffrant d'une évaluation qui n'a pas été sérieusement engagée dès la première année de mise en œuvre de la charte, qui n'a pas été poursuivie à échéances régulières et qui manque aujourd'hui de matière à valoriser, le syndicat est confronté à un exercice d'autoévaluation difficile, mais indispensable au renouvellement de son classement.

4.3 La lente détérioration du dialogue territorial et l'éclatement de la crise institutionnelle en 2022

Au printemps 2022, la crise qui a éclaté au sein du comité syndical est le résultat de la lente détérioration du dialogue territorial depuis une dizaine d'années, entre tenants d'une Camargue écologique et préservée, pour lesquels la nature est vouée à reprendre ses droits, et partisans du maintien du modèle séculaire de développement agricole productiviste et de promotion touristique. Cette opposition, de plus en plus cristallisée à mesure que les menaces se font davantage pressantes, a contribué à paralyser l'action du syndicat au cours des dernières années.

Malgré les ambitions de la charte et le nombre de structures consultatives et d'organes de réflexion adjoints au syndicat (conseil de parc⁶⁵, conseil scientifique et d'éthique, commissions organiques au nombre de neuf jusqu'en 2020), la rupture s'est progressivement installée entre des positions jugées, pour les unes, inutilement alarmistes et, pour les autres, relevant du déni. Alors que sa mission essentielle était de fédérer les acteurs et les initiatives et de constituer un levier de développement autour de projets structurants, le syndicat s'est donc trouvé pris en étau entre des intérêts divergents. Faute de portage politique fort, sa légitimité a été de plus en plus discutée, y compris par ses membres.

Visibles au travers de la baisse du nombre de réunions du comité syndical au cours de la période contrôlée, laquelle n'a plus permis de satisfaire à la condition légale de périodicité trimestrielle de 2020 à 2022⁶⁶, les prémices de la grave crise institutionnelle de 2022 étaient déjà observables en 2018 et 2019. Deux procédures de révision des statuts⁶⁷ ont en effet échoué sur fond de querelles anciennes et récurrentes en matière de représentativité des membres, d'indexation des contributions statutaires et de rôle délibératif dévolu aux chambres consulaires⁶⁸.

⁶⁵ Devenu « conseil consultatif de parc » après modification des statuts en octobre 2022, et installé en juin 2023.

⁶⁶ On passe ainsi de 6 réunions en 2018 à deux réunions en 2021, dont aucune au cours du second semestre. Le code général des collectivités territoriales, cité dans le règlement intérieur du syndicat, prévoit une réunion en session ordinaire au moins trimestrielle. Cette faible fréquence des réunions paraît d'autant plus préjudiciable à l'efficacité de l'action administrative que le bureau n'avait reçu aucune délégation jusqu'en 2023.

⁶⁷ Notamment, les statuts modifiés votés par le comité syndical lors de sa réunion du 25 septembre 2018 tentaient de « réaffirmer » le principe - pourtant clairement inscrit aux statuts alors en vigueur - d'indexation des contributions statutaires et de rééquilibrer, à la demande expresse de la région, le poids décisionnel du bloc département-région. La procédure n'a toutefois pas été menée à terme : le préfet des Bouches-du-Rhône a en effet demandé dans une lettre d'observations du 27 décembre 2018 une série de modifications qui n'ont jamais été mises en œuvre. Finalement non approuvée par l'État, cette modification statutaire est restée lettre morte, ce qui n'a pas permis de dénouer certaines difficultés.

⁶⁸ Un rapport d'inspection de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur de 2020 indique que seuls cinq parcs naturels régionaux en France ont accordé un poids décisionnel aux chambres consulaires. Lors du comité du 25 septembre 2018, la perte du FCTVA, alors évaluée à environ 100 000 € par an, avait déjà été évoquée, mais les membres - en ce compris la région - avaient formellement écarté le scénario n° 2 enlevant voix délibérative aux chambres.

Finalement, lors du comité syndical du 14 avril 2022, plusieurs élus, dont la maire des Saintes-Maries-de-la-Mer, ont explicitement fait part de leur inquiétude pour l'avenir du syndicat, de leur incompréhension de son rôle exact et même, de leur scepticisme sur son utilité.

Pour sa part, le personnel, pointant une situation de « *péril imminent* », s'est exprimé dans une lettre ouverte lue lors de cette même séance. Des dysfonctionnements graves ont alors été dénoncés : management aux méthodes inadaptées, défaillance du pilotage administratif, perte de sens de l'action, moyens humains et financiers insuffisants pour faire face à l'étendue des missions.

En 2022, l'ensemble de la hiérarchie a été atteinte, avec les absences cumulées du directeur (placé en congé pour accident du travail en janvier 2022 et remplacé un an plus tard), de la directrice adjointe chargée de la gestion administrative et financière (à partir d'avril 2022), de la directrice adjointe cheffe du pôle eau et développement rural (depuis août 2021) et du chef du pôle de gestion des terrains (depuis juin 2021)⁶⁹. Cette situation est d'autant plus problématique que la fonction d'un parc naturel régional est d'apporter sa force d'ingénierie au soutien de projets structurants. Or, la capacité du syndicat à recruter des cadres de direction de haut niveau⁷⁰ est limitée au moment où la complexité des enjeux camarguais va croissante. Dans le contexte de tensions budgétaires que connaît le syndicat, les départs d'agents compétents et la vacance de postes de direction ont conduit à l'arrêt ou à la suspension de certains projets ou ont retardé leur démarrage, contribuant par là-même à la délégitimation progressive. Le syndicat risque d'ailleurs d'être encore confronté, à moyen-terme, à la sortie de fonctions de certains personnels expérimentés, sans qu'il soit acquis que la relève et le tuilage soient assurés.

Le malaise ambiant au sein du personnel, dont rend compte le départ de 19 agents depuis 2020 d'après les données fournies par le syndicat, procède également de conditions de travail difficiles largement commandées par les restrictions budgétaires.

Celles-ci ont été objectivées dans un rapport du 21 juin 2021 du comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) placé près le centre de gestion de la fonction publique territoriale des Bouches-du-Rhône, après visite des locaux du mas du domaine de Rousty. Ce rapport évoque des locaux dégradés et suroccupés, des matériels de bureau de récupération, obsolètes et vieillissants, et un manque d'hygiène et de propreté – constats partagés lors d'une visite sur place de la chambre en octobre 2023. Même si une partie de la problématique (défauts dans l'isolation, sols dégradés ou installations électriques non conformes, par exemple) devrait relever du CELRL en sa qualité de propriétaire, le syndicat ne doit pas méconnaître ses obligations d'employeur en matière de préservation de la santé et de la sécurité de ses agents, sous peine d'engager sa propre responsabilité en cas d'accident ou de maladie professionnelle. La chambre observe que l'ancienne bastide ne paraît pas adaptée à un usage administratif.

Tirant de son côté les conséquences de l'atonie du syndicat, la région avait annoncé, le 8 avril 2022, qu'elle suspendait son financement et retirait de l'ordre du jour de son assemblée plénière du 24 juin 2022 la délibération permettant le lancement de la procédure de révision de la charte.

⁶⁹ Source : rapport d'orientation budgétaire pour 2023.

⁷⁰ Pour ce qui concerne les recrutements, le syndicat est assimilé à une commune de 2 000 à 10 000 habitants.

Cette situation de blocage a finalement conduit à la démission de l'ancien président le 22 juin 2022, malgré un vote de confiance obtenu deux mois plus tôt. Au moment important de la révision de la charte, le syndicat a connu une deuxième crise de gouvernance en moins de dix-huit mois, après le décès du président en février 2021.

Au terme de plusieurs années de crise latente, l'objectif de « consolidation de la gouvernance » qui était affiché dans la charte n'a donc pas pu être atteint.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le bilan de l'action du syndicat montre que les risques littoraux et la gestion intégrée de la zone côtière ont été globalement délaissés malgré des enjeux bien identifiés. L'une des causes est à rechercher dans l'absence de portage politique de l'action du syndicat et dans sa difficulté grandissante de positionnement face à la montée en puissance, au sein de l'aire camarguaise, de structures intercommunales plus outillées juridiquement, techniquement et financièrement. Le SYMADREM, investi de la compétence GEMAPI depuis le 1^{er} janvier 2020, a ainsi été notamment chargé par le SOCLE d'élaborer, en lieu et place du syndicat que sa charte investissait pourtant de cette mission, la stratégie littorale locale face à l'érosion et à la submersion marine dans le Grand delta du Rhône.

Fragilisé par des difficultés de plusieurs ordres, le syndicat a connu une crise institutionnelle d'ampleur au printemps 2022, dont les prémices étaient toutefois perceptibles depuis plusieurs années.

5 L'INTERVENTION DE LA RÉGION ET L'AVENIR DU SYNDICAT

5.1 La révision statutaire et le nouveau règlement intérieur

La volonté de la région d'intervenir dans la gestion du syndicat a conduit dès le 30 juin 2022 à l'élection d'une nouvelle présidente, conseillère régionale. Alors que la fonction de président était jusqu'alors bénévole, une délibération du comité syndical du 7 octobre 2022 a accordé à la présidente une indemnité de fonction correspondant à 29 % de l'indice terminal brut de la fonction publique. C'est pour permettre au syndicat de faire face à cette dépense nouvelle que la région a augmenté sa participation annuelle, jusque-là gelée (passant de 874 000 € en 2022 à 887 000 € en 2023).

La procédure de révision de la charte a été lancée ainsi que la révision des statuts du syndicat, cette dernière ayant été mise en œuvre dès le comité syndical du 7 octobre 2022.

La révision statutaire, aux termes de laquelle les chambres consulaires ne sont plus membres du syndicat⁷¹, a été l'occasion de mettre en cohérence le montant de la contribution financière des membres avec leur capacité de décision au sein de l'instance délibérative⁷². Cette demande était portée par la région depuis plusieurs années, en dépit de l'absentéisme de ses représentants lors des comités syndicaux (au mieux, un seul représentant était présent sur les quatre élus au cours de la période contrôlée), y compris lorsque des sujets stratégiques et budgétaires importants y étaient débattus.

La rédaction de l'article 8.1 des nouveaux statuts suggère que la présidence est dévolue par principe (ou préférentiellement) à un élu régional⁷³. La part des représentants de la région est renforcée au sein du comité syndical (de 26 % des voix à 43 %) comme du bureau (de 12,5 % à 45 %)⁷⁴. L'ensemble formé par le département et la région est désormais majoritaire dans les instances décisionnelles. Le basculement a eu lieu au détriment des structures locales de proximité, notamment les communes. À titre de comparaison, en Auvergne-Rhône-Alpes, le bloc communal détient la majorité des sièges dans les 10 parcs naturels régionaux que compte la région, alors que la contribution statutaire régionale représente environ 80 % de leur financement⁷⁵.

La nouvelle gouvernance est protégée par les statuts puisque toute modification de la représentation doit être approuvée à la majorité des deux tiers du comité syndical, puis par les assemblées délibérantes de chacun des membres.

Dans les suites de la révision statutaire, la modification du règlement intérieur du syndicat mise en œuvre en avril 2023 n'a pas bouleversé les modes antérieurs de fonctionnement.

Toutefois, outre la disparition de la commission fonctionnelle « suivi et évaluation de la charte », cette modification a limité les marges de manœuvre laissées au conseil scientifique et éthique du parc dans l'organisation de son travail.

Ce dernier, qui constitue une instance indépendante composée de chercheurs et de personnalités hautement qualifiées et auquel la fédération nationale des parcs naturels régionaux est attachée quoiqu'il ne soit pas légalement obligatoire, n'interviendra effectivement plus que sur demande du comité syndical ou de la présidence et « *sur des sujets dont le parc est saisi* ». Ainsi, le procès-verbal du comité syndical du 7 avril 2023 indique que « *le conseil scientifique ne peut pas s'autosaisir d'un sujet qui l'intéresserait mais qui pourrait ne pas intéresser le comité syndical* »⁷⁶.

⁷¹ La sortie des chambres consulaires ne représente pas une perte significative en termes de contributions statutaires (1 080 €/an chacune).

⁷² Aux termes de l'article L. 5721-2 du CGCT, la répartition des sièges entre les membres du syndicat est librement fixée par les statuts.

⁷³ Cet article est ainsi libellé : « *si le président n'est pas conseiller régional, le 1^{er} vice-président est obligatoirement un conseiller régional* ». L'ancienne rédaction paraissait renverser le principe (« *la première vice-présidence est assurée par un représentant de la région* », cf. article 7 des anciens statuts).

⁷⁴ Le bureau, même ne recevant aucune délégation du comité syndical, demeure une instance décisionnelle importante car il détient le pouvoir stratégique de fixer l'ordre du jour des comités syndicaux et donc, de définir les grandes orientations de l'action du syndicat.

⁷⁵ Source : Chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes, « Enquête régionale – Les parcs naturels régionaux en Auvergne-Rhône-Alpes », novembre 2022.

⁷⁶ Source : procès-verbal du comité syndical du 7 avril 2023.

Il serait regrettable que le conseil soit empêché à l'avenir, faute de saisine, de conduire des études scientifiques utiles mais sensibles.

5.2 La feuille de route 2022-2023 et ses orientations

Après le renouvellement de la gouvernance, un nouveau directeur a été recruté au début 2023 et il a été procédé à la restructuration de certains secteurs clefs (comme l'administration générale et le pilotage de la révision de la charte). Les évolutions se sont accompagnées de l'élaboration d'une « feuille de route » 2022-2023⁷⁷. Cette dernière, rattachée par la région à son « Plan climat II – Gardons une Cop' d'avance », entend guider l'action du parc dans l'attente de la charte révisée et lui refixer un cap à court et moyen terme. Elle n'a pour autant jamais été soumise au conseil syndical.

La feuille de route est structurée autour de la valorisation des atouts touristiques et économiques du territoire, dont elle priorise les enjeux régionaux⁷⁸. D'ailleurs, les présidents des chambres consulaires, sortantes de la gouvernance du syndicat en 2022, restent aujourd'hui à la tête d'importantes commissions de travail (notamment, la commission chargée du tourisme est présidée par le président de la CCI du Pays d'Arles, et la commission chargée de l'agriculture par celui de la chambre d'agriculture des Bouches-du-Rhône). Ils sont également membres de droit du nouveau conseil consultatif de parc.

L'angle écologique apparaît dans la feuille de route comme un moyen de maintenir et d'améliorer l'attractivité du territoire avec, par exemple, le développement souhaité des circuits de randonnées et des activités nautiques pour les sportifs et les publics des futurs Jeux olympiques, ou celui du tourisme ornithologique malgré l'impact négatif bien connu des intrusions humaines sur les espèces.

Le littoral camarguais est pourtant déjà très fréquenté à l'année pour les activités de loisirs qu'il permet et par l'installation de véhicules terrestres habitables⁷⁹, alors que ces activités sont difficilement conciliables avec la préservation de la biodiversité et des milieux dunaires et littoraux, particulièrement sensibles au dérangement, à la pollution et au piétinement.

⁷⁷ La région a demandé à l'ensemble de ses parcs naturels régionaux d'élaborer un tel document.

⁷⁸ La feuille de route 2022-2023 est structurée autour des grandes ambitions propres de la région, selon des chapitres « Faire de la région Sud la plus belle région d'Europe, région du bonheur » (avec des sous-chapitres consacrés notamment à la culture et à l'hospitalité camarguaises), « Faire de la région Sud une capitale euro-méditerranéenne » (pour une « Camargue emblématique, connue et reconnue à l'international ») ou « Faire de la région sud une prochaine terre d'accueil des JO » (avec la promotion des activités sportives et de loisir praticables sur le territoire). Le chapitre « Une région plus simple, plus lisible, plus sûre » entend également assurer, notamment, la promotion du territoire et de ses produits via des salons et manifestations. Le dernier chapitre de la feuille de route, consacré au développement durable du territoire (« Faire que la région Sud garde une Cop d'avance »), se termine enfin par un sous-chapitre « Chez vous au quotidien : développement de l'écotourisme ».

⁷⁹ Au sens de l'article R. 111-41 du code de l'urbanisme.

Les projets départementaux de ponts routiers sur le Grand Rhône à l'est (afin de relier par la route Port-Saint-Louis-du-Rhône à Salin-de-Giraud, en lieu et place du bac de Barcarin qui permet aujourd'hui d'accoster sur le territoire du parc) et sur le petit Rhône à l'ouest (en aval du pont de Sylvéral et en lieu et place du bac du Sauvage, afin de rendre plus facile la communication vers la Camargue gardoise) suscitent localement des inquiétudes à cet égard, compte tenu de l'augmentation de la circulation et du « tourisme de curiosité » qu'ils faciliteraient dans les espaces sensibles du parc.

L'orientation économico-touristique de la feuille de route, mise en œuvre dans le contexte des effets du changement climatique, doit être rapprochée de l'objectif du Plan Climat I de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur consistant à valoriser « l'atout parcs naturels régionaux » et la renommée des « marques Parcs »⁸⁰, puis de celui de son Plan Climat II pour le développement d'un tourisme local et durable autour du label « Valeurs parc », puisqu'il est constaté que « *le tourisme de nature a contribué de manière significative à la relance de l'activité* »⁸¹.

L'orientation est également en cohérence avec la convention-cadre signée entre la région et l'ensemble de ses parcs naturels régionaux pour la période 2021-2023⁸², laquelle privilégie l'accueil de nouveaux habitants et de visiteurs⁸³ et la contribution des parcs au rayonnement national et international de la région⁸⁴. Le « plan paysage littoral » du syndicat, décidé en comité syndical du 2 juin 2018 et récemment lancé en 2022, est par ailleurs un outil essentiellement mis au service de la valorisation touristique des sites (accueil des plages, circuits des phares, travail sur les entrées de ville, intégration des antennes-relais, amélioration de la qualité des paysages nocturnes, gestion des déchets, accès aux mobilités douces, notamment)⁸⁵.

Face à des enjeux économiques puissants et à la notoriété de la « marque Camargue », sur laquelle la région Provence-Alpes-Côte d'Azur entend capitaliser, la gestion des risques, notamment littoraux, n'est traitée qu'à la marge dans la feuille de route du syndicat. Dans le même temps, il est observé que la région n'est plus membre du SYMADREM au moment où ce dernier est chargé par le SOCLE d'élaborer une stratégie littorale, pourtant en cohérence avec le dispositif « gestion de trait de côte » que la collectivité promeut par ailleurs.

⁸⁰ L'intérêt du « label PNR ». L'article R. 333-12 du code de l'environnement précise que le classement en parc naturel régional vaut autorisation d'utiliser la dénomination « parc naturel régional » ainsi que l'emblème du parc, tous deux déposés par le ministre chargé de l'environnement à l'Institut national de la propriété industrielle, sous la forme d'une marque collective, laquelle est gérée par le syndicat.

⁸¹ Source : Région, Plan Climat II « Gardons une Cop' d'avance », objectif n° 105, p. 47.

⁸² Aux termes du contrat 2021-2023, la région alloue une enveloppe globale maximale de 1,8 M€ à répartir entre ses 9 parcs naturels régionaux et vient au soutien des projets à hauteur de 50 % maximum.

⁸³ Le syndicat est partie prenante du programme européen LEADER sur le territoire du Pays d'Arles. Le guide d'action locale (GAL) indique ainsi (pp. 13-14/70) que « *le territoire du Pays d'Arles souhaite être identifié comme une destination touristique à part entière dans son intégralité et sa diversité et attirer ainsi de nouveaux types de clientèles* ».

⁸⁴ Le comité syndical du 12 avril 2023 a décidé de l'adhésion du syndicat au réseau national d'informations touristiques (APIDAE) ainsi que la signature d'une convention « inter-parcs tourisme » 2022-2023.

⁸⁵ Source : Syndicat mixte, comité de pilotage du plan de paysage du littoral de Camargue en date du 20 septembre 2022.

La feuille de route rappelle avec pertinence le rôle dévolu au syndicat en matière de « *risques de submersion marine anticipés* ». Cependant, les volets consacrés à une « *Camargue plus sûre* » et à « *l'adaptation des littoraux sableux au changement climatique* » sont limités et n'emportent que la seule poursuite de l'observation prudente de l'évolution naturelle des EMSC, à titre de « laboratoire » du changement climatique. La chambre observe que les EMSC ne représentent plus « *aucun enjeu socio-économique majeur depuis le retrait de l'activité salicole* »⁸⁶, comme le souligne la convention de gestion établie le 27 mai 2011.

5.3 Les enjeux de la révision de la charte

5.3.1 Le nouveau périmètre d'étude du parc

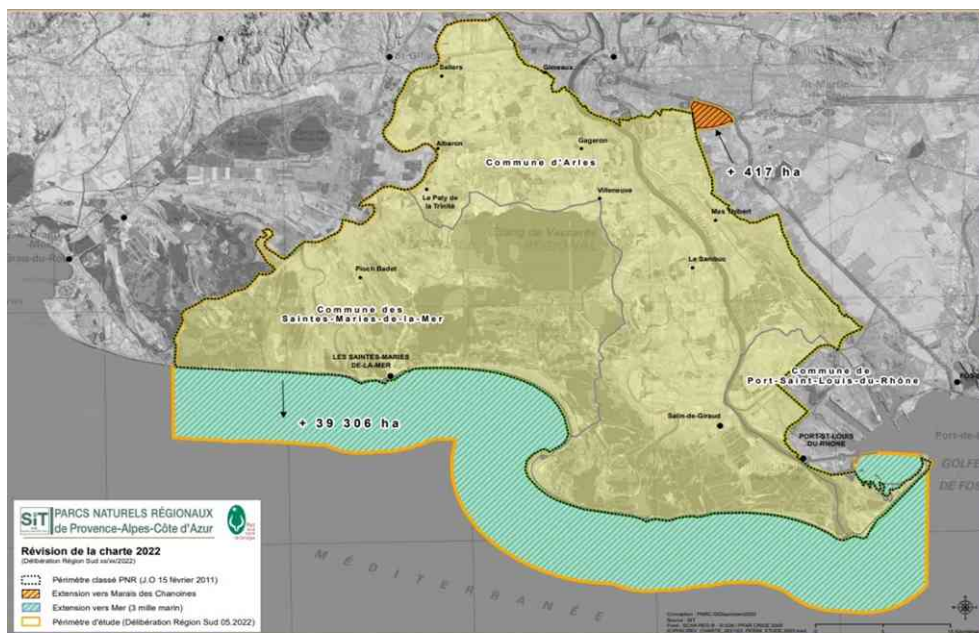
Saisie par le comité syndical du 14 avril 2022, la région Provence-Alpes-Côte d'Azur a prescrit la révision de la charte et arrêté le nouveau périmètre d'étude du parc⁸⁷ par une délibération du 21 octobre 2022.

Le nouveau périmètre, d'une superficie totale de 140 744 hectares, reprend pour sa partie terrestre le périmètre actuel, si ce n'est une extension limitée au nord-est afin d'inclure le marais des Chanoines situé sur la commune d'Arles. Par ailleurs, le champ territorial du parc doit désormais s'étendre en mer jusqu'aux trois milles nautiques (soit 39 200 hectares en gestion), au droit de la partie terrestre classée.

⁸⁶ Sur site, le seul enjeu est celui des activités de loisirs exercées sur les plages de Beauduc (source : convention de gestion du domaine terrestre du Conservatoire du littoral – Site des étangs et marais des Salins de Camargue n° 13/845 sur les communes d'Arles et des Saintes-Maries-de-la-Mer, article 1.2.).

⁸⁷ En référence aux quatre différents scénarii préalablement définis en 2021, en lien avec des agences d'urbanisme, la région et l'État (DREAL Provence-Alpes-Côte d'Azur).

Carte n° 8 : Périmètre d'étude du parc naturel régional de Camargue arrêté en 2022



Source : Syndicat mixte de gestion du parc naturel régional de Camargue.

Le périmètre du parc incluait déjà un espace marin jusqu'en 2010. La législation issue de la loi du 12 juillet 2010 dite « loi Grenelle II » ne lui ayant plus permis de conserver cet espace dans le périmètre de la charte de 2011, en raison d'incompatibilités de régimes de protection, une convention-cadre valant plan d'action en mer a été conclue avec l'État le 15 mai 2011, afin de continuer à légitimer l'intervention du parc sur l'espace littoral et maritime adjacent⁸⁸. À la faveur d'une récente évolution législative, la future charte révisée peut de nouveau consacrer la compétence du parc sur une large zone maritime.

L'inclusion de cet espace, souhaitable compte tenu des interactions terre-mer et de la mise en cohérence des politiques face au changement climatique, pose toutefois la question des moyens financiers, humains et techniques que le syndicat sera à même de mobiliser pour gérer près de 40 000 hectares supplémentaires⁸⁹, étant observé qu'il avait déjà connu des difficultés à agir efficacement en mer avant 2011⁹⁰.

⁸⁸ Le syndicat gère ou anime plusieurs aires marines protégées liées à son territoire : les sites marins Natura 2000 « Camargue » ; le cantonnement de pêche du golfe de Beauduc ; la zone de protection de biotope de la pointe de Beauduc ; la zone marine de la réserve de biosphère.

⁸⁹ Cette extension pourrait également être reliée au projet de création d'une réserve naturelle régionale marine porté par la région Provence-Alpes-Côte d'Azur.

⁹⁰ Ainsi que le mentionne le préambule de la charte 2011, « la mer faisait historiquement partie du périmètre du Parc jusqu'en 2010, à l'époque le Parc n'avait pas les moyens ni financiers ni humains ni techniques pour vraiment être opérationnel sur le milieu marin (...) » (source : charte 2011).

Par ailleurs, dans son avis de 2010 sur la charte de 2011, le ministre avait regretté que les démarches auprès de l'ex-région Languedoc-Roussillon n'aient pas abouti. Il avait exprimé le souhait que la prochaine révision de la charte soit l'occasion d'envisager une extension du périmètre vers l'ouest⁹¹. Le I de l'article R. 333-5 du code de l'environnement prévoit d'ailleurs, dans sa rédaction inchangée sur ce point depuis 2005, la possibilité de créer des parcs interrégionaux.

Or, malgré les enjeux communs, les deux scénarios d'extension du parc aux territoires de communes de la Camargue gardoise en région Occitanie ont été écartés, à l'image de l'échec du dialogue inter-SRADDET.

D'après la note d'analyse du syndicat jointe à la délibération régionale, ce choix a été motivé par la crainte que le parc perde son identité fondée sur la « Camargue authentique », par opposition à la Camargue gardoise dont le littoral a été façonné sur le modèle urbanistique de la mission Racine⁹². Constatant l'absence de coopérations fortes tissées entre intercommunalités des deux régions et les possibles difficultés de gouvernance compte tenu de la diversité des acteurs à impliquer⁹³, la région concède que le nouveau périmètre « *n'est pas le plus ambitieux en termes d'intérêt biogéographique* »⁹⁴, mais escompte que la charte révisée sera le cadre d'un « *nouveau dialogue afin de répondre aux enjeux interrégionaux autour des questions environnementales, socio-économiques ou liées aux effets du changement climatique* ».

La chambre observe que la même ambition était présentée en des termes similaires dans la charte de 2011.

5.3.2 Le défi de la procédure de révision de la charte

La révision est un processus complexe, qui peut se dérouler sur plusieurs années. Même si un délai a été accordé avec la prorogation du classement du parc jusqu'au 15 février 2026, la procédure de révision de la charte pour la période 2026-2041 s'ouvre dans une période peu favorable compte tenu des crises traversées et d'un rétablissement toujours en cours.

L'insuffisance des moyens affecte d'ores et déjà la capacité du syndicat à mener à bien la phase initiale de diagnostic et de bilan-évaluation prévue à l'article R. 333-3 du code de l'environnement. En conséquence, ses membres devront se montrer attentifs au respect des échéances de la procédure.

⁹¹ Mentions préliminaires de la charte 2011-2026, p. 14/240.

⁹² La mission interministérielle d'aménagement touristique du littoral du Languedoc-Roussillon, aussi appelée mission Racine, du nom de son président, a été créée en 1963 à l'initiative de la délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR), pour conduire de grands travaux d'infrastructure en vue de développer le littoral de la Méditerranée dans les départements du Gard, de l'Hérault, de l'Aude et des Pyrénées-Orientales. Elle a accompagné le développement du tourisme de masse.

⁹³ Il est seulement à relever que l'établissement et le syndicat mixte de protection et de gestion de la Camargue gardoise animent conjointement, depuis 2006, la réserve de biosphère de Camargue (delta du Rhône) – programme MAB de l'UNESCO - dans le cadre d'une convention-cadre de partenariat, reconduite pour la période 2023-2027.

⁹⁴ Source : annexe 1 à la délibération 22-0614 du 21 octobre 2022 du conseil régional de Provence-Alpes-Côte d'Azur, note de synthèse.

Dans un souci d'efficacité, il conviendrait de réfléchir, à la lumière du bilan actuel, à l'élaboration d'une charte qui soit moins large dans le nombre d'objectifs poursuivis et plus précise dans la définition des actions et leur niveau de priorité (ce qui favoriserait l'évaluation *ex-post*).

La charte actuelle se présente en effet comme un document dense de plusieurs centaines de pages, dans lequel la recherche d'exhaustivité conduit souvent le syndicat à démultiplier les objectifs sur tous les sujets. Ces objectifs, parfois formulés de manière imprécise, ne font pas l'objet d'une priorisation claire, ce qui n'a pu que faciliter ensuite la dilution des moyens et le manque de cohérence d'ensemble.

La hiérarchisation des objectifs de la charte à venir, qu'impose la définition de « mesures prioritaires » introduite à l'article R. 333-3 du code de l'environnement depuis 2017, sera un préalable pour adapter l'action aux moyens. Elle le sera surtout pour traiter efficacement les sujets les plus prégnants du territoire et pour lesquels le syndicat a une vision à défendre. Il serait à cet égard souhaitable, pour éviter les doublons dans un univers institutionnel complexe, qu'il réinvestisse la mission de « clarification » du rôle des différents acteurs locaux dont la charte de 2011 l'avait chargé, afin de concentrer son action sur les sujets pour lesquels il a une valeur ajoutée d'ordre technique à apporter.

Sur le fond, l'exercice de révision s'avèrera toutefois d'autant plus délicat que l'urgence climatique, dont le territoire camarguais ne peut minorer les effets, appelle la prise de certaines décisions qui ne pourront consister en la reproduction des solutions du passé.

Face à la progression de la submersion marine et aux déséquilibres supportés par le territoire, un retrait progressif de l'activité humaine, programmé plutôt que subi, doit être anticipé. Dans l'étude précitée de novembre 2018 préfigurant la révision de la charte, où l'aménagement du littoral face au recul du trait de côte est hissé au rang de priorité de premier niveau, le parc fait déjà le constat que le maintien du trait de côte est « *localement intenable* ». L'abandon de systèmes défensifs en front de mer⁹⁵ et l'acceptation d'une renaturation d'une portion du littoral, déjà à l'œuvre dans les EMSC, susciteront d'inévitables résistances locales et conflits de politiques publiques. Les efforts d'atténuation risquant de se montrer insuffisants pour maintenir la Camargue en l'état, l'adaptation du territoire finira par soulever « *l'épineuse question du déplacement de certaines populations* »⁹⁶.

Établir un consensus autour d'une vision partagée de l'avenir du territoire est ardu face aux changements globaux en cours, car ceux-ci viennent remettre en cause les fondements de l'histoire camarguaise, à savoir la conquête d'un territoire inhospitalier que l'homme est parvenu à artificialiser et façonner à sa main. Le calendrier de la révision apparaît dès lors d'autant plus difficile à tenir qu'il suppose que le syndicat ait préalablement réussi à unir des acteurs locaux divisés, à relégitimer sa place d'animateur du dialogue territorial face à des collectivités et des structures intercommunales puissantes qui mènent leurs propres actions sur son territoire et à définir avec eux une trajectoire consensuelle pour quinze ans, alors qu'il se trouve déjà en difficulté pour élaborer et tenir un programme annuel d'action.

⁹⁵ L'étude indique ainsi qu'il y a lieu de prévoir « *l'abandon des digues en front de mer et l'adaptation de la digue à la mer* ».

⁹⁶ Source : Sénat, table ronde sur le réchauffement climatique en Camargue, 31 mai 2023, intervention de M. Bruno CINOTTI, coordinateur de la mission commune de l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD) et du Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable : compte rendu de la semaine du 29 mai 2023 (senat.fr).

Ce travail, auquel une échelle interrégionale aurait indéniablement donné plus de poids, nécessitera un portage politique et financier à plus long terme. La capacité à définir un projet solide et adapté aux enjeux, apte à recevoir à ce titre la validation de l'État au travers du décret de renouvellement de classement, est cruciale pour la pérennité du syndicat.

Les élus et les acteurs économiques locaux se sont réjouis que le scénario de transformation du parc régional en parc national, de nouveau évoqué en 2022, ait finalement été écarté par l'État. Cependant, la question de savoir si le statut peu contraignant de parc naturel régional est le plus adapté au territoire camarguais reste posée. La crise actuelle que traverse le syndicat apparaît d'ailleurs comme la conséquence d'une difficulté structurelle et ancienne de positionnement, puisqu'un rapport d'inspection de 2000 évoquait déjà une « *situation confuse* »⁹⁷ et qu'un autre, en 2006, faisait état des « *mésaventures* » du parc, pris en tenaille entre les enjeux de pouvoir locaux⁹⁸.

Au moment où des enjeux d'ampleur déstabilisent le territoire et où le sort du syndicat apparaît plus que jamais lié à celui du delta du Rhône, la question du maintien d'un parc naturel régional risque donc de se poser de nouveau. Sur ce point, l'issue de la procédure de révision de la charte apportera des réponses qui annonceront le sort de l'établissement.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La reprise en main de la gouvernance du syndicat par la région Provence-Alpes-Côte d'Azur au printemps 2022 a conduit à l'élaboration d'une feuille de route dominée par des objectifs régionaux de développement économique et touristique et dans laquelle la gestion des risques littoraux est pour l'heure marginale.

La procédure de révision en cours de la charte, dont le périmètre d'étude écarte une nouvelle fois tout scénario interrégional, devra pourtant intégrer des orientations prenant en compte la progression de la submersion marine et de l'érosion côtière, phénomènes accentués par le changement climatique.

Il en va du maintien du syndicat, s'il veut faire la preuve devant l'État qu'il demeure un outil pertinent de gestion du territoire camarguais.

⁹⁷ Source : site side.developpement-durable.gouv.fr / Propositions pour le parc naturel régional de Camargue – Détail.

⁹⁸ Source : site notre-environnement.gouv.fr.

ANNEXES

Annexe n° 1. Glossaire	43
Annexe n° 2. Évolution des contributions statutaires des membres du syndicat	44

Annexe n° 1. Glossaire

BRGM	Bureau de recherches géologiques et minières
CA ACCM	Communauté d'agglomération Arles Crau Camargue Montagnette
CAF	Capacité d'autofinancement
CELRL	Conservatoire de l'espaces littoral et des rivages lacustres
CEREMA	Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CGEDD	Conseil général de l'environnement et du développement durable
DDTM	Direction départementale des territoires et de la mer
DREAL	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
EBF	Excédent brut de fonctionnement
EMSC	Etangs et marais des Salins de Camargue
EPCI	Etablissement public de coopération intercommunale
FCTVA	Fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée
FNNR	Fédération nationale des parcs naturels régionaux
GEMAPI	Gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations
GIEC	Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat
GPM	Grand port maritime de Marseille
IGEDD	Inspection générale de l'environnement et du développement durable
PETR	Pôle d'équilibre territorial et rural
PLU	Plan local d'urbanisme
PPRI	Plan de prévention des risques naturels - Inondation
SCoT	Schéma de cohérence territoriale
SDAGE	Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux
SNPN	Société nationale de protection de la nature
SOCLE	Schéma d'organisation de la compétence locale de l'eau sur le grand delta du Rhône
SRADDET	Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires
SYMADREM	Syndicat mixte interrégional d'aménagement des digues du delta du Rhône et de la mer

Annexe n° 2. Évolution des contributions statutaires des membres du syndicat

COTISATIONS STATUTAIRES DU PNRC						
ADHERENTS	2018	2019	2020	2021	2022	2023
REGION SUD PACA	862 036,66 €	874 496,87 €	874 105,00 €	874 105,00 €	874 105,00 €	887 334,00 €
CONSEIL DEPARTEMENTAL BDR	365 281,00 €	372 586,62 €	372 586,00 €	372 586,00 €	372 586,00 €	372 586,00 €
COMMUNE ARLES	101 459,00 €	103 488,00 €	103 488,00 €	103 488,00 €	103 488,00 €	103 488,00 €
COMMUNE SAINTES MARIES DE LA MER	50 022,84 €	51 023,29 €	51 023,00 €	51 023,00 €	51 023,00 €	51 023,00 €
COMMUNE PSL	28 707,08 €	29 291,34 €	29 291,00 €	29 291,00 €	29 291,00 €	29 291,00 €
CCI	1 263,78 €	1 288,26 €	1 288,00 €	1 288,00 €	1 288,00 €	<i>Nouveaux statuts du PNRC</i>
CHAMBRE D'AGRICULTURE DES BDR	1 263,78 €	1 288,26 €	1 288,00 €	1 288,00 €	1 288,00 €	
CHAMBRE DES METIERS ET DE L'ARTISANAT	1 263,78 €	1 288,26 €	1 288,00 €	1 288,00 €	1 288,00 €	
SMGAS	1 263,78 €	1 288,26 €	1 288,00 €	1 288,00 €	1 288,00 €	1 288,00 €
METROPOLE AIX- MARSEILLE	110 408,00 €	112 616,16 €	112 616,00 €	112 616,00 €	112 616,00 €	112 616,00 €
ACCM	45 947,92 €	46 865,00 €	46 865,00 €	46 865,00 €	46 865,00 €	46 865,00 €
TOTAL	1 568 917,62 €	1 595 520,32 €	1 595 126,00 €	1 595 126,00 €	1 595 126,00 €	1 604 491,00 €

PARTICIPATION A LA GESTION DES ESPACES NATURELS (reprise des obligations de l'ancien SM de gestion du domaine de la Palissade)						
ADHERENTS	2018	2019	2020	2021	2022	2023
CONSEIL DEPARTEMENTAL BDR	286 567,00 €	292 298,00 €	286 567,00 €	286 567,00 €	286 567,00 €	EN COURS
COMMUNE ARLES	96 524,00 €	98 455,00 €	98 455,00 €	98 455,00 €	98 455,00 €	EN COURS
TOTAL	383 091,00 €	390 753,00 €	385 022,00 €	385 022,00 €	385 022,00 €	EN COURS

Source : Syndicat mixte de gestion du parc naturel régional de Camargue.



Chambre régionale des comptes Provence-Alpes-Côte d'Azur

17, traverse de Pomègues

13295 Marseille Cedex 08

paca-courrier@crtc.ccomptes.fr

www.ccomptes.fr/crc-provence-alpes-cote-dazur