

Questions de gouvernance en *Camargue gardoise* : un territoire à forts enjeux environnementaux

Fiche **QUESTIONS SUR...** n° 07.02.Q01

octobre 2023

Mots clés : gouvernance territoriale - protection espaces naturels - gestion zones humides

Au sud du département du Gard et en situation côtière, la *Camargue gardoise* forme un territoire particulièrement attractif par ses paysages, par la biodiversité de ses écosystèmes et par l'originalité de ses traditions. Exposé à la pression résidentielle et touristique, ainsi qu'aux risques inhérents aux zones humides dont les effets sont exacerbés par la rapidité du changement climatique, le territoire camarguais est confronté à de multiples défis (*Figure 1*).



Figure 1 : Une exceptionnelle diversité de milieux humides (sources : Google Earth et GSF *Camargue gardoise*, pour le dossier de candidature de renouvellement du label pour 2022-2023)

Quelques données administratives

La *Camargue gardoise* s'étend sur deux intercommunalités :

- Au Sud : *Terre de Camargue*, avec 3 communes, 202 km² et 20 596 habitants).
- Au Nord : *Petite Camargue*, avec 5 communes, 204 km² et 27 134 habitants); elle inclut la commune de Saint-Gilles (14 197 habitants, 154 km²) rattachée à la *Communauté d'agglomération Nîmes Métropole*.

L'eau, élément essentiel des écosystèmes camarguais

Correspondant à la partie occidentale de la plaine deltaïque rhodanienne, à l'Ouest du Petit Rhône, la *Camargue gardoise* s'étale en majorité sur des terres basses à l'interface des eaux douces provenant des

bassins versants fluviaux et des eaux salées d'origine marine. L'omniprésence de l'eau est le facteur déterminant du fonctionnement des milieux, de la vie animale et végétale, comme des activités humaines. Terre habitée, aménagée et transformée par l'Homme dès la préhistoire, puis l'époque romaine et le Moyen Âge, cette vaste zone humide¹ constitue un système socio-hydraulique, produit d'un équilibre complexe entre des conditions géographiques et écologiques



Figure 2 : Des paysages façonnés par les activités humaines (sources : GSF *Camargue gardoise*)

¹ Les zones humides sont formées de « terrains, exploités ou non, habituellement inondés ou gorgés d'eau douce, salée ou saumâtre de façon permanente ou temporaire ; la végétation quand elle existe y est dominée par des plantes hygrophiles pendant au moins une partie de l'année » (loi sur l'eau de 1992, art. L211-1).

contraignantes (faible altimétrie, dynamique des eaux du Rhône et de la Méditerranée, insalubrité des marais, terres salines peu fertiles) et la volonté des hommes de les maîtriser par la pratique traditionnelle d'activités liées à l'eau : activités palustres (pêche, chasse, coupe des roseaux, etc.), agriculture (riziculture, viticulture, élevage extensif de taureaux et de chevaux) et saliculture (*Figure 2*). La combinaison des usages de la terre et de l'eau, par les activités traditionnelles, est remise en question par la poussée résidentielle et l'extension d'un tourisme de masse sur le cordon littoral. D'importants enjeux environnementaux en découlent : préservation d'une exceptionnelle biodiversité des écosystèmes, régulation des eaux et restauration de leur qualité, prévention des crues et des inondations.

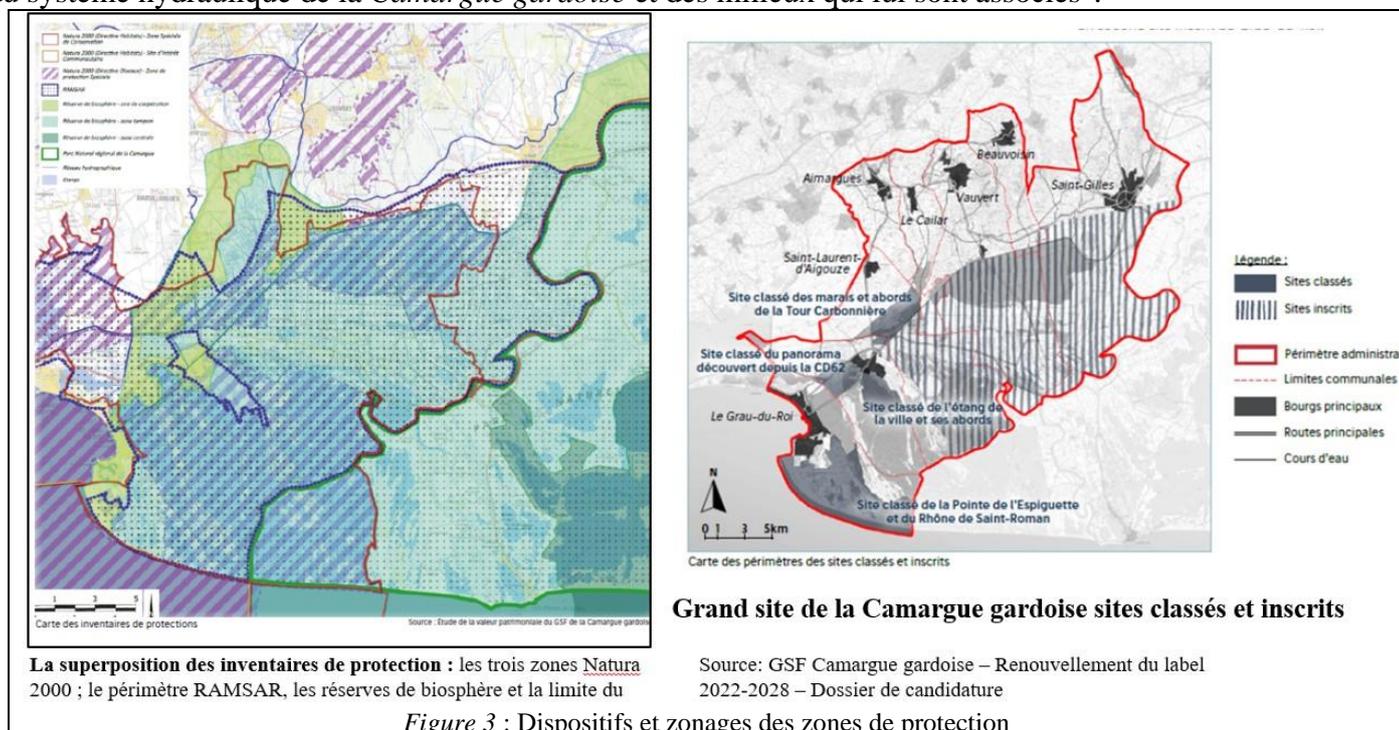
Une zone humide sous haute protection

Deux modes d'intervention publique s'étendent à ces milieux humides :

- des mesures de protection des écosystèmes,
- des dispositifs d'aménagement et de régulation en matière de gestion de l'eau.

Le dispositif de protection de l'environnement a été mis en place par étapes, afin de préserver l'originalité paysagère et écologique de la *Camargue gardoise*. Il regroupe un ensemble de mesures de protection dont le degré est plus ou moins fort : sites classés et inscrits au titre de la loi de 1930, classement en zone *NATURA 2000*, acquisitions domaniales par le *Conservatoire du littoral*. Ce dispositif de protection se trouve renforcé par l'appartenance à la *Réserve de biosphère de Camargue*², la labellisation de sites *RAMSAR*³ à haute valeur patrimoniale, le classement en *Réserve naturelle régionale* des domaines du Scamandre, de Mahistre et de Musette (respectivement acquis par le département du Gard en 2006 et en 2013), et l'attribution du label *Grand Site de France* à la *Camargue gardoise*, obtenu en 2014 et renouvelé en 2023 (*Figure 3*).

La gestion de l'eau a justifié la mise en place d'instruments de planification et d'aménagement, dont l'architecture s'avère complexe dans des espaces soumis à l'excès d'eau (crues fluviales, inondations, remontées marines, etc.). Dans le cadre de syndicats mixtes, les collectivités locales ont regroupé leurs moyens financiers, techniques et humains pour mettre en œuvre une politique cohérente de l'eau. Le *Schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE)* est l'outil de planification de la gestion concertée et durable du système hydraulique de la *Camargue gardoise* et des milieux qui lui sont associés⁴.



² La Réserve de la biosphère de Camargue (ensemble du delta biogéographique) est reconnue par l'UNESCO (1977) pour ses richesses naturelles et culturelles, ainsi que pour l'engagement de ses acteurs dans des démarches de développement durable.

³ *RAMSAR* désigne une *zone humide d'importance internationale*

⁴ La démarche s'articule autour de trois objectifs : la préservation et le développement durable des zones humides, la reconquête de la qualité de l'eau, le fonctionnement hydraulique et la gestion du risque inondation.

[page 2](#) Fiche consultable sur le site internet www.academie-agriculture.fr onglet «*Publications*» puis «*Table des matières des documents de l'Encyclopédie*».

La prévention des risques d'inondation relève d'un dispositif spécifique, qui accorde la priorité aux interventions sur le linéaire des cours d'eau, à l'échelle des bassins versants. Depuis 2002, la mise en œuvre de *Programmes d'actions de prévention des inondations (PAPI)* associe collectivités locales d'amont et d'aval. En matière de risques liés aux inondations, la *Camargue gardoise* est concernée par trois bassins versants (ceux du Vistre, du Vidourle et du Rhône) et par autant d'organismes responsables (le *Syndicat mixte Vistre-Vistrenque*, l'*EPTB⁵ Vidourle* et le *SYMADREM⁶*). La compétence intercommunale de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (*GEMAPI⁷*) est transférée par les intercommunalités aux trois *EPTB* ci-dessus en totalité ou partiellement. Le *Syndicat mixte pour la gestion et la protection de la Camargue gardoise (SMCG)⁸* est la structure porteuse du SAGE, dont le périmètre s'étend sur 11 communes et 505 km² (*Figure 4*), le SAGE ayant donc un périmètre spécifique plus étendu que celui de la stricte *Camargue gardoise*.



Figure 4 : Le périmètre du SAGE Camargue gardoise (source : <https://www.camarguegadoise.com>)

Des usages réglementés par divers dispositifs de zonages

Les documents de planification et d'aménagement orientant les formes d'intervention (gestion du foncier, usage des sols, gestion de l'eau, lutte contre les risques) opèrent des découpages en zones d'affectation et de réglementation des usages. Ces divers zonages d'occupation des sols et de protection des milieux tantôt se combinent, tantôt se superposent, ce qui complexifie l'architecture de la gouvernance territoriale. Divers facteurs y contribuent :

- la multiplicité de formes de coopération institutionnelles (intercommunalités, syndicats mixtes, *EPTB*, *SCOT*, *PETR⁹*) dont les périmètres d'action s'enchevêtrent ;
- la stratification de zonages réglementaires (relevant principalement des codes de l'environnement et de l'urbanisme), qui s'applique à une mosaïque de zones et de sites plus ou moins imbriqués les uns aux autres ;
- L'empilement de normes instaurant le contrôle des usages et des restrictions d'accès, qui débordent le cadre du régime juridique de la propriété privée.

⁵ EPTB : Établissement public territorial de bassin.

⁶ Syndicat mixte interrégional d'aménagement des digues du delta du Rhône et de la mer.

⁷ Les actions entreprises par les intercommunalités dans le cadre de la GEMAPI sont définies par le code de l'environnement (l'article L.211-7) : l'aménagement des bassins versants, l'entretien et l'aménagement des cours d'eau, canaux, lacs et plans d'eau, la défense contre les inondations et contre la mer, la protection et la restauration des zones humides.

⁸ <https://www.camarguegadoise.com/>

⁹ PETR : Pôle d'équilibre territorial et rural.

[page 3](http://www.academie-agriculture.fr) Fiche consultable sur le site internet www.academie-agriculture.fr onglet «*Publications*» puis «*Table des matières des documents de l'Encyclopédie*».

Une gouvernance plurielle et multi-niveaux

La mise en œuvre d'une planification territoriale implique une concertation élargie associant de multiples instances, du niveau intercommunal à l'échelon régional, ainsi que les services déconcentrés de l'État (*Direction départementale des territoires et de la mer*). D'autres parties prenantes participent à des titres divers à la gouvernance territoriale : la *Chambre d'agriculture du Gard*, les organisations professionnelles agricoles, les associations impliquées dans l'entretien du réseau hydraulique, telle que l'*Union des ASA¹⁰ de Petite Camargue*, etc. De plus, des syndicats mixtes interrégionaux interviennent dans l'aménagement de dispositifs de protection de plus grande ampleur territoriale. Ainsi le *SYMADREM*, en charge du système de protection par endiguement, étend son rôle à la protection du trait de côte.

Face à la complexité des procédures, comment échapper à l'écueil d'un mode de pilotage contraignant les responsables des collectivités locales à faire appel à l'expertise technique et juridique, en interne (les services) comme en externe (bureaux de consultance) ? Comment consolider la capacité d'action des élus locaux, *a priori* les mieux placés pour arbitrer les conflits d'usage ? Comment relever le défi d'une gouvernance partenariale et inclusive qui associerait l'ensemble des acteurs locaux ? Ces questions se posent de manière d'autant plus impérative que la rapidité du changement climatique amplifie la vulnérabilité de ces milieux aux risques.

Face aux impacts du dérèglement climatique, quelle stratégie de mobilisation ?

À la croisée d'enjeux environnementaux, économiques et sociaux, la *Camargue gardoise* est exposée à des défis majeurs. Les effets du dérèglement climatique se traduisent par des périodes de sécheresse et de canicule plus intenses et fréquentes, par l'élévation accélérée du niveau de la mer entraînant la salinisation des eaux et des sols, par l'accentuation de l'érosion du littoral et par le risque de submersion de la partie basse du territoire. En quête d'un équilibre critique entre activités humaines et données physiques, les divers écosystèmes du territoire nécessitent une gestion concertée associant l'ensemble des acteurs de la *Camargue gardoise*, dans une indispensable coopération avec les territoires voisins, tout particulièrement à l'échelle du delta rhodanien¹¹. À l'initiative du conseil communautaire de l'*EPCI Terre de Camargue*, un projet de territoire et un *Plan Climat Air Énergie (PCAET)* ont été élaborés dans une démarche participative, et adoptés le 11 mai 2023. Ces documents doivent servir de guide aux stratégies d'adaptation. Le projet de territoire porte les valeurs à partager : la valorisation et la préservation du patrimoine, la prise en compte des identités du territoire, la protection des zones humides, la gestion de l'impact de l'afflux touristique sur les ressources environnementales. Le *PCAET* donne le cap pour contribuer aux enjeux de transition écologique et énergétique.

Marie-Claude MAUREL, membre de l'Académie d'Agriculture de France

Ce qu'il faut retenir :

Pour faire face aux multiples effets du réchauffement climatique et sauvegarder un patrimoine d'exception, la *Camargue gardoise* peut mobiliser une tradition continue d'adaptation, une gouvernance participative fondée sur une culture du travail en commun, donc autant d'atouts dans lesquels les acteurs du territoire peuvent puiser une capacité de résilience sociale et écologique pour s'adapter aux bouleversements à venir.

Pour en savoir plus :

- Académie d'agriculture de France : *La gouvernance foncière agricole et forestière en question*, Séance du 29 mars 2023.
- Jacques BLONDEL, Guy BARRUOL, Régis VIANET (dir.) : *Encyclopédie de la Camargue*, Buchet Chastel, 2019.
- Raphael MATHEVET : *Camargue incertaine, Sciences, usages et natures*, Buchet Chastel, 2004.
- Bernard PICON : *L'espace et le temps en Camargue, histoire d'un delta face aux enjeux climatiques*, Actes Sud, 2020.
<https://www.academie-agriculture.fr/actualites/academie/seance/academie/la-gouvernance-fonciere-agricole-et-forestiere-en-question?290323>
- Projet PECHAC : *Le changement climatique et ses effets dans la Réserve de biosphère de Camargue*, 2022, 44 p.
<https://www.camarguegardoise.com/index.php/Accueil?idpage=12&idmetacontenu=813>

¹⁰ ASA : association syndicale autorisée

¹¹ À ce propos, voir le projet exploratoire PECHAC "*Le changement climatique et ses effets dans la Réserve de biosphère de Camargue*", financé par la *Fondation de France*, porté par le CEFE de Montpellier et un groupe de travail issu du Conseil scientifique et d'éthique du *Parc naturel régional et de la Réserve de biosphère de Camargue -Delta du Rhône*.

[page 4](#) Fiche consultable sur le site internet www.academie-agriculture.fr onglet «*Publications*» puis «*Table des matières des documents de l'Encyclopédie*».