Notes académiques de l'Académie d'agriculture de France
Academic Notes from the French Academy of Agriculture
(N3AF)
Articles de synthèse

Les dispositifs de gouvernance d'un territoire de l'eau en Camargue gardoise

Governance arrangements for a waterscape in the "Camargue gardoise" area

Marie-Claude Maurel

Directrice d'études honoraire EHESS, membre de l'Académie d'agriculture de France

Correspondance :
maurel@ehess.fr

Résumé

Classée zone humide littorale depuis plus de trois décennies, la Camargue gardoise expérimente des politiques environnementales organisant la gestion de l'eau et la préservation des écosystèmes, à travers l'agencement de dispositifs territoriaux de protection. Le mouvement de décentralisation de l'action publique, engagé concomitamment, a conforté la capacité d'initiative locale, par la mobilisation d'opérateurs de terrain (syndicats mixtes, établissements publics) prenant appui sur les collectivités territoriales. Les politiques de gestion coordonnée des zones humides et de régulation de l'eau ont été mises en œuvre dans le cadre d'un système de gouvernance dont les visées et les rouages constituent l'objet d'étude. Ce système procède d'une territorialisation de l'action publique, sous forme de zonages de protection spécifiés par des prescriptions et d'un processus d'institution-nalisation des structures de coopération intercommunale. Aujourd'hui la quête de stratégies d'adaptation au changement climatique demande la révision d'une gouvernance territoriale insuffisamment intégrée, notamment en raison du découpage en départements et régions, et de l'émiettement des intercommunalités.

Abstract

Classified as a coastal wetland over three decades ago, the "Camargue gardoise" is experimenting with environmental policies to manage water and preserve ecosystems, by setting up local protection schemes. The decentralisation of public action, which began at the same time, has strengthened the capacity for local initiative through the mobilisation of local operators (mixed associations, public institutions) supported by local authorities.

Policies for the coordinated management of wetlands and water regulation have been implemented in the context of a system of governance, whose aims and mechanisms are the focus of this study. This system is based on the territorialisation of public action, in the form of protection zones specified by regulations, and a process of institutionalizing inter-municipal cooperation structures. The making of strategies for adapting to climate change now requires a review of territorial governance that is insufficiently integrated, particularly due to the division into departments and regions and the fragmentation of inter-municipal cooperation.

Mots clés
coopération intercommunale, gouvernance territoriale, milieux aquatiques et humides, politiques de gestion et protection de l'eau,

Keywords
aquatic and wetland environments, water management and protection policies, territorial governance, inter-municipal cooperation.

1. Introduction

À l'ouest du Petit-Rhône, au sud du département du Gard, s'étend un vaste espace d'environ 55 000 hectares, à dominante d'activités agricoles, qui présente une grande diversité de milieux humides (étangs, roselières, prairies humides, lagunes saumâtres, marais salants, etc.) riches d'une exceptionnelle biodiversité. Composante d'une plaine deltaïque en constante évolution, sous l'effet de la sédimentation alluviale du fleuve, des variations du niveau marin et du climat, de l'Antiquité à nos jours, la Camargue gardoise (CG) est un terrain d'observation privilégié de l'interaction entre nature et société, autour d'un dénominateur commun, l'eau, élément essentiel des écosystèmes. Appartenant au système hydrogéomorphologique du delta rhodanien, la CG présente une identité sociale et culturelle propre, formée au cours de l'histoire. Établie sur le tracé du Petit-Rhône, la frontière entre Languedoc et Provence, qui a fixé la limite départementale à la Révolution, a déterminé l'individualisation des modes d'occupation et de gestion des milieux naturels de cet espace. Au cours des dernières décennies, cette entité territoriale s'est dotée d'un fonctionnement institutionnel qui constitue l'objet de cette étude.

Classée zone humide littorale, la CG est devenue le cadre d'application d'une politique environnementale organisant la gestion de l'eau et la préservation des écosystèmes, à travers l'agencement de dispositifs territoriaux de protection. Le mouvement de décentralisation de l'action publique, engagé dans le même temps, est venu renforcer la capacité d'initiative locale. Porté par ce changement de perspectives de l'action publique, un nouveau mode de gouvernance territoriale, à distance d'une régulation étatique et sectorielle des problèmes, s'est progressivement affirmé. La territorialisation de la politique de l'eau s'est accompagnée de l'introduction d'un système de gouvernance visant à coordonner les divers usages de la ressource en concertation avec les représentants des acteurs concernés.

La gouvernance de ce territoire de l'eau, considérée dans la complexité de ses visées et de ses modes d'action, constitue l'objet central de l'étude, qui a pour ambition de replacer la politique de gestion de l'eau et des milieux humides dans une vision élargie du développement local en CG. L'article retrace les conditions d'émergence d'un nouveau mode de pilotage et de représentation des intérêts des usagers, à l'échelle d'un territoire de l'eau singulier par son histoire et son identité paysagère et culturelle. Son essor est concomitant d'un changement du « régime institutionnel des ressources », tel qu'avancé par la théorie de la régulation (Varone et *al*., 2008), qui éclaire la mise en œuvre d'une politique de gestion intégrée des milieux humides en CG (partie 2). De quelle manière

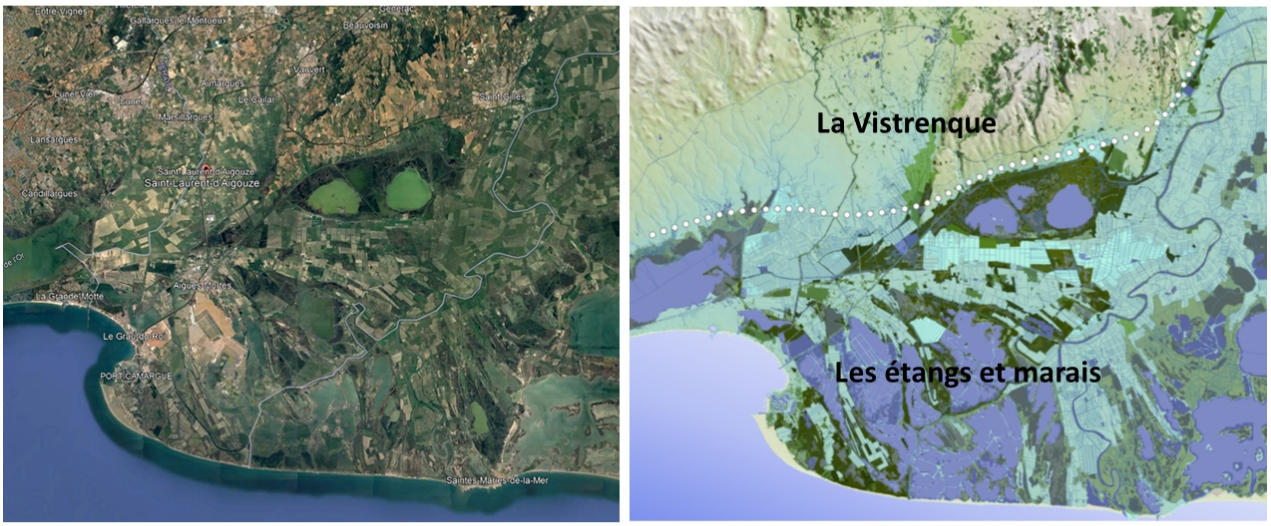

Figure 1. Une exceptionnelle diversité de milieux humides (sources : Google Earth, SMCG, GSF Camargue gardoise, janvier 2022).

ce territoire de l'eau est-il géré, administré, gouverné ? Ainsi formulée, la question ne peut recevoir de réponse simple, elle requiert d'analyser les rouages d'un mode de pilotage de l'action publique en transformation continue du fait de l'introduction de dispositifs de protection des milieux et de réglementation de leurs usages, ainsi que de la recomposition des cadres institutionnels de la coopération intercommunale. Selon quels agendas ces deux ordres de changement qui ont chacun leur dynamique et leur logique propres, ont-ils été engagés (partie 3) ?

Le fonctionnement de ce territoire de l'eau et la protection de ses ressources ont requis la mise en place de dispositifs de gestion du système socio-hydraulique et de suivi des écosystèmes qui ont fait appel à la mobilisation d'opérateurs de terrain (syndicats mixtes, établissements publics) associant les collectivités locales. Fondée sur un ensemble de prescriptions réglementant les usages du droit de propriété au nom de l'intérêt public, de zonages de protection, la gouvernance territoriale est devenue le fait d'une coopération intercommunale qui revêt une diversité de modalités. D'un fonctionnement complexe par ce qu'il multiplie les niveaux de décision, le système de gouvernance édifié ces dernières décennies constitue-t-il un atout suffisant pour un territoire de l'eau confronté à l'aggravation des défis environnementaux (4e partie) ?

2. Un territoire de l'eau dans le champ de la régulation

2.1. L'eau, élément essentiel des socio-écosystèmes

La géographie de l'eau a connu un renouvellement des approches (Blanchon, 2010) qui traduit l'ampleur de la prise de conscience environnementale (Figure 1). Tout un courant de recherche témoigne de l'ambition de penser à nouveaux frais la relation homme-milieu (Latour, 1991), en insistant sur l'interaction des facteurs naturels et anthropiques, à l'échelle d'objets hybrides, tels que les cours d'eau, les paysages, les écosystèmes (Lespez *et al.,* 2021). Milieu humide, territoire hydro-social, système socio-hydraulique ou, encore, *waterscape* (Karpozouglou *et al.,* 2017 ; Flaminio *et al.*, 2022), ces termes qui font tous référence à l'eau, élément essentiel des écosystèmes, s'inscrivent dans des démarches épistémologiques et des problématiques

distinctes. L'expression « territoire de l'eau », avancée par plusieurs géographes (Alexandre *et al*., 2004 ; Douguet *et al*., 2006 ; Ghiotti, 2007) et qui a été retenue dans le titre, souligne l'emprise des politiques de gestion de l'eau sur le territoire, objet de cette étude.

En Camargue, l'eau est le facteur déterminant du fonctionnement du milieu, de la vie animale et végétale, comme des activités humaines. Cette « zone humide emblématique des enjeux de conservation de la nature en Europe » (Mathevet *et al*., 2012) se positionne à la rencontre des eaux douces provenant des bassins versants amont et des nappes d'eau salée alimentées par les remontées d'origine marine. Terre habitée et transformée dès la Préhistoire, puis à l'époque romaine et au Moyen Âge, cette vaste zone humide constitue un système socio-hydraulique, produit d'un équilibre complexe entre des conditions géographiques et écologiques contraignantes (l'absence quasi totale de relief, les dynamiques des eaux du Rhône et celles de la Méditerranée, les problèmes de santé posés par les marais, les remontées salines rendant les terres infertiles) et la volonté humaine de conquête, par drainage et assèchement des sols, ainsi que par irrigation pour les dessaler. Ce territoire est exposé au jeu sans fin de la terre et de l'eau : avancées et recul du trait de côte, crues et inondations, épisodes de sécheresse entraînant la salinisation des sols, etc. Ces phénomènes propres à une zone humide littorale en climat méditerranéen ont rendu difficile et aléatoire l'exploitation des ressources.

À l'échelle des deux derniers millénaires, les modes de mise en valeur ont connu des cycles de stabilité suivis de bouleversements techniques et économiques qui ont transformé le fonctionnement du système socio-hydraulique. Les travaux en histoire environnementale ont renouvelé l'approche des zones humides en retraçant les phases de conquête et de colonisation de ces milieux (Morera, 2019). En Camargue provençale, la trajectoire historique des « relations entre la société et la nature, médiatisées par la gestion agricole et salinière de l'eau », a constitué l'objet d'étude du sociologue Bernard Picon (Picon, 1978). Restée en marge du périmètre d'application des premières mesures de protection, la frange occidentale de la plaine deltaïque n'a pas échappé aux modifications des conditions de régulation des ressources, vers la fin du XXe siècle (Rivière-Honegger, 1990 ; Dziezicki, 1998, 1999 ; Mathevet, 2004 ; Petit *et al*., 2004, 2006).

2.2. Changement du régime institutionnel des ressources (RIR)

Ce changement peut être analysé en se référant au cadre théorique du « régime institutionnel des ressources » (RIR), un concept qui « prend en compte, de manière conjointe, le système des droits de propriété sur une ressource naturelle et l'ensemble des politiques publiques qui en régulent l'exploitation et la protection » (Varone *et al.,* 2008). Le RIR se fonde sur une première catégorie de règles institutionnelles, constituées par les droits de propriété privée sur le sol qui relèvent du code civil, et les droits d'usage encadrant les modalités d'utilisation des ressources ; il comprend un second groupe de règles qui procèdent des mesures de protection des ressources et dont la transcription, sous forme de normes juridiques, est définie par le droit public (notamment le Code de l'environnement). Ces règles peuvent apporter des restrictions aux droits d'usage des propriétaires fonciers, en imposant une réglementation plus stricte des conditions d'accès aux espaces naturels protégés afin d'en préserver les ressources. L'articulation de ces deux séries de règles détermine la cohérence du régime institutionnel des ressources. Cette grille d'analyse, appliquée au cas de la Camargue, permet d'examiner les relations de causalité entre les règles institutionnelles, les comportements des acteurs sociaux et la nature des usages qu'ils font des ressources, qu'il s'agisse des sols, des eaux (douces et

saumâtres), des espèces animales et végétales propres aux milieux humides. Les logiques de régulation des ressources qui soutiennent les nouveaux dispositifs juridiques et territoriaux peuvent venir s'inscrire en décalage, sinon en rupture, par rapport à celles qui structuraient le mode antérieur d'exploitation des ressources et en conséquence requérir l'adaptation des comportements des acteurs économiques et sociaux.

À la fin du XXe siècle, un changement du régime institutionnel de cet ordre s'est appliqué au mode de partage et de gestion de l'eau, du fait de la mise en place d'une nouvelle politique de protection de ce territoire. Le tournant décisif s'est opéré à l'issue d'une phase de modernisation technique et économique, notamment de l'agriculture (1960-1980). L'eau est alors devenue un objet de conflit entre les modes d'usage traditionnels et de nouvelles activités agricoles et touristiques en pleine expansion. Les logiques individualistes ont pris le pas sur les stratégies collectives prescrites par une régulation des niveaux d'eau entre les milieux, traditionnellement assumée par les associations syndicales d'assainissement (ASA). Dès lors que les règles de gestion communautaire des surfaces en eau (étangs et marais) ainsi que les garanties d'accès aux espaces de chasse et de pêche n'étaient plus respectées, des conflits incessants n'ont cessé d'aggraver la situation de crise. Pour limiter les effets délétères des antagonismes entre des groupes d'usagers en compétition (riziculteurs, chasseurs, exploitants des roselières), un effort de concertation s'imposait de manière à maîtriser la circulation de l'eau et à préserver sa qualité, par une protection appropriée des milieux aquatiques. La loi sur l'eau, adoptée par la France en 1992, donnait un cadre juridique approprié à sa mise en œuvre.

Soutenue par la montée des préoccupations environnementales, la perspective d'une gestion régulée de l'eau fait l'objet d'une étude par les services préfectoraux du Gard, au début des années 1990, dont les propositions sont reprises par les élus camarguais. En 1993, le Conseil général du Gard a pris l'initiative d'engager la création d'un Syndicat mixte de la Camargue gardoise (SMCG), appelé à devenir la structure porteuse d'un nouveau mode de gestion coordonnée de l'eau. La formation d'une Commission locale de l'eau (CLE) a complété le dispositif en instaurant un lieu de débat où siègent les élus locaux et les représentants des usagers. En quelques années, les conditions d'un traitement adapté des problèmes de gestion de l'eau ont été mises en place avec le recours à un nouvel outil de planification prospective, le Schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE). Élaboré de manière collective, dans le cadre d'un périmètre d'action couvrant huit communes, le SAGE a pour objectif la recherche d'un équilibre durable entre satisfaction des usages et préservation de la ressource en eau et des milieux aquatiques. Son approbation, en 2001, a engagé le traitement des problèmes en favorisant une réappropriation progressive de la gestion de l'eau par les acteurs-usagers, à l'échelle d'un périmètre hydrographique.

Les graves crues fluviales qui ont inondé la Camargue à deux reprises (2002 et 2003), ont mis en évidence la relative inadéquation du périmètre initialement défini, puisque les problèmes hydrographiques se posent dans un cadre plus large, associant plusieurs bassins versants d'amont, le Rhône à l'est, les fleuves côtiers, le Vidourle et le Vistre à l'ouest. Par leur ampleur, les inondations sont venues questionner l'opérationnalité d'un SAGE correspondant à un périmètre trop étroit, sans lien avec les niveaux interdépartemental et interrégional, conduisant à un défaut de stratégie à l'échelle de l'ensemble de la plaine deltaïque. Cependant l'expression d'une volonté collective dans le cadre de la CG a renforcé les liens de solidarité et compensé l'inadéquation du périmètre.

En confiant à un opérateur unique, le SMCG, le rôle de portage d'une gestion intégrée de la zone humide, les collectivités locales ont fait un grand pas en avant (Dziezicki, 1999). À partir de ce moment-là, les dispositifs de

protection des espèces et des habitats, des paysages et des sites remarquables ont été l'objet d'un suivi, aux plans scientifique et technique, comme en matière d'intervention. Le rôle accordé au SMCG manifeste l'engagement croissant des collectivités locales pour gérer, protéger et valoriser un patrimoine d'une exceptionnelle richesse. La Charte d'environnement élaborée par les élus locaux, les acteurs de terrain et les partenaires institutionnels, co-signée par l'État en 1995, a défini les orientations des actions mises en œuvre par le SMCG. La CG devient un terrain d'expérimentation des modalités concrètes de l'action publique et de leurs effets en matière de gestion environnementale (Mathevet *et al*, 2015).

2.3. Une zone humide sous haute protection

Avec un temps de retard par rapport à la Grande Camargue provençale, la Petite Camargue gardoise accède au statut d'espace naturel protégé pour la valeur environnementale de ses écosystèmes. Les marques de reconnaissance sont attribuées par les instances de niveau international, européen et national qui poursuivent une même visée de protection. Leur addition renforce le niveau de protection de ces milieux humides en confirmant leur valeur patrimoniale. Cette volonté de protection se traduit par un large éventail de mesures destinées à préserver l'originalité paysagère, écologique et sociale du delta de Camargue.

Sous l'appellation Petite Camargue, la partie gardoise du delta est inscrite au titre de la Convention de Ramsar relative aux zones humides d'importance internationale en 1996 (soit dix ans après la Grande Camargue). Cette inscription engage à veiller à la conservation et au développement durable des zones humides. Depuis 2007, la Petite Camargue est intégrée en qualité de zone périphérique à la Réserve de biosphère de Camargue, reconnue par l'Unesco dès 1977. Ce classement ne correspond ni à un dispositif réglementaire de protection de la nature, ni à un label touristique ; il désigne un territoire reconnu pour ses richesses naturelles et culturelles, ainsi que pour l'engagement de ses acteurs dans une démarche de développement durable.

Engagée vers le milieu des années 1990, afin de proposer la reconnaissance d'un site d'importance communautaire, la démarche Natura 2000 a pour objectif la conservation d'espèces végétales et animales menacées, et de leurs habitats caractéristiques de milieux vulnérables à haute valeur patrimoniale. La rédaction du document d'objectifs prévoit la mise en place de trois périmètres correspondant à deux zones de protection spéciale (ZPS), en Camargue gardoise fluvio-lacustre, et en Petite Camargue laguno-marine (en 2009), et d'une zone spéciale de conservation (ZSC) de Petite Camargue, étendue sur 34 413 ha, et qui correspond au site d'importance communautaire, initialement proposé et validé dès 2006.

À ces espaces naturels protégés relevant du réseau Natura 2000 s'ajoutent trois autres catégories : les réserves naturelles régionales du Scamandre (Mathevet *et al*, 2012) et de Mahistre et Musette, les espaces naturels sensibles départementaux et les sites acquis par le Conservatoire du littoral (ainsi l'étang du Canavérier). Pris ensemble, ils s'étendent sur 1 600 ha d'espaces naturels protégés par des statuts fonciers et de protection différents, mais tous placés sous la responsabilité d'un seul et même opérateur, le SMCG.

D'autres mesures de protection concernent les paysages à forte naturalité au titre de la loi de 1930, abrogée et codifiée en 2000 au livre III « Espaces naturels », titre IV « Sites », chapitre unique « Sites inscrits et classés » du Code de l'environnement, art. L. 341-1 à L. 341-15 (Légifrance, Code de l'environnement, 2025). Dès les années 1970, plusieurs sites ont été classés pour leur intérêt paysager, en particulier pour préserver des panoramas à haute valeur culturelle. L'attrait de ces paysages naturels est renforcé par la présence d'un patrimoine bâti en relation

directe avec la circulation de l'eau : canaux, digues, « roubines » (terme local désignant un petit canal d'irrigation ou d'assainissement), écluses et ponts. Couvrant une superficie étendue, les sites classés et inscrits forment le cœur patrimonial de la CG, ainsi que le socle d'une culture originale symbolisée par les traditions de la « bouvine », autour du taureau camarguais (Keerle, 2021). Depuis 2001, cette espèce locale bénéficie d'une appellation d'origine protégée (AOP).
Les signes de reconnaissance attribués par ces multiples classements et labels environnementaux, approuvés par les élus locaux porteurs des intérêts de l'ensemble des acteurs, sont devenus les garants de l'effectivité des mesures de protection. Le bilan positif des effets de ces mesures de protection a justifié une candidature au label « Grand Site de France » (GSF). Le label, obtenu en 2014 et renouvelé en 2023, distingue ce périmètre pour la qualité de la gestion patrimoniale de paysages exceptionnels, auxquels sont appliquées les procédures de protection du patrimoine naturel des sites remarquables, reconnus sur la base de la loi de1930.

3. L'expérimentation d'une gouvernance coordonnée

3.1. Un seul opérateur gestionnaire

Définies dans le cadre des politiques européenne et nationale concernant l'eau, les mesures visant à protéger la qualité des milieux humides et de leurs écosystèmes ont requis la mise en place d'opérateurs spécifiques, destinés à encadrer la mise en application des objectifs de conservation et de restauration de ces milieux par la réglementation des usages.
Le SMCG, dont la création a été évoquée ci-dessus, n'a cessé de voir son champ d'intervention s'étendre afin d'assurer la coordination opérationnelle des dispositifs de gestion de l'eau, comme des périmètres de protection des espaces naturels sur un territoire couvrant 55 000 ha, dont 38 000 ha de zones humides. Cette structure gestionnaire repose sur la collaboration de huit communes (Aimargues, Aigues-Mortes, Beauvoisin, Le Cailar, Le Grau-du-Roi, Saint-Gilles, Saint-Laurent d'Aigouze, Vauvert) et du département du Gard. Le comité syndical, présidé par le maire du Grau-du-Roi, comprend trois conseillers départementaux titulaires et huit délégués représentant les communes fondatrices. Il est animé par une équipe de plus d'une vingtaine de techniciens et chargés de mission, et d'une cellule d'appui administratif, mise à disposition par le Conseil général du Gard. Pour programmer l'activité des services, le comité syndical s'appuie sur des forums de concertation réunissant des institutionnels (services déconcentrés de l'État, établissements publics), des représentants des collectivités territoriales et des acteurs locaux (usagers, propriétaires, organisations professionnelles).
Chaque instance consultative a son champ et ses modalités d'intervention spécifiques : le comité scientifique et technique, la commission locale de l'eau (CLE), le comité d'orientation de l'Observatoire des zones humides, le comité de pilotage des sites Natura 2000 et celui du Grand Site de France. Dans le cadre de ces forums sont débattus l'orientation, la programmation et le bilan de chaque grand domaine d'action publique. De la sorte se trouvent impliqués dans le processus de décision tous ceux qui, du niveau local au niveau départemental, participent à la gouvernance de l'opérateur gestionnaire, en charge des programmes concourant à la gestion et à la protection de ce territoire. Cette structure gestionnaire rassemble le même nombre de communes que lors de sa création en 1993, ce qui n'a pas entravé l'élargissement de sa zone d'intervention lorsque cela a été jugé nécessaire.
C'est ainsi qu'au nom d'un critère de cohérence hydrographique des actions d'intervention, le périmètre initial du SAGE a été étendu, lors de sa révision (2009-2018), afin de couvrir le territoire de trois communes

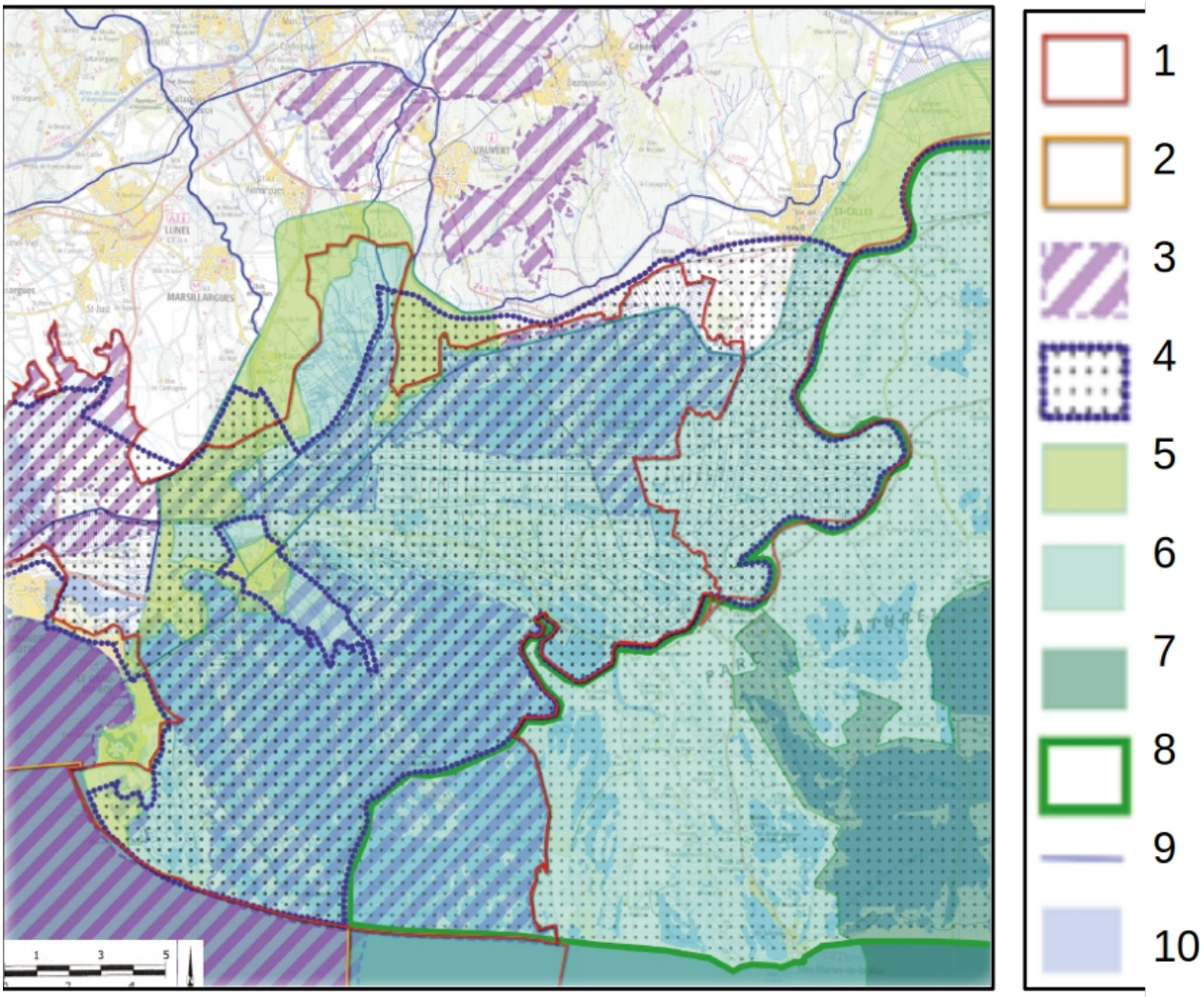

Figure 2. Dispositifs et zonages de protection en Camargue gardoise. 1. Natura 2000 (directive Habitats) zone spéciale de conservation. 2. Natura 2000 (directive Habitats) site d'intérêt communautaire. 3. Natura 2000 (directive oiseaux) zone de protection spéciale. 4. RAMSAR. 5. Réserve de biosphère - aire de coopération. 6. Réserve de biosphère - zone tampon. 7. Réserve de biosphère - zone centrale. 8. Parc naturel régional de la Camargue. 9. Réseau hydrographique. 10. Etangs (source : Étude de la valeur patrimoniale du GSF de la Camargue gardoise).

d'amont (Bellegarde, Beaucaire et Fourques) qui ne font pas partie du SMCG.

3.2. Préserver la biodiversité au moyen des zonages et des statuts de protection

Action publique et gouvernance territoriale vont de pair pour encadrer et accompagner les politiques de protection de l'environnement. Le processus d'ancrage territorial des politiques environnementales nécessite de délimiter les cadres d'application, ou zones, en accord avec les objectifs visés par les mesures programmées. Les prescriptions afférentes aux zones de protection définissent le cadre de régulation des pratiques et des usages autorisés en fonction des normes et

règles juridiques. Dans le cas de la protection de la biodiversité, la délimitation du périmètre des Zones naturelles d'intérêts écologiques, faunistiques et floristiques (ZNIEFF) participe d'une démarche qui nécessite, pour les qualifier, de s'appuyer sur une base scientifique, un socle de connaissances spatialisées sur les espèces et leurs habitats, en procédant à l'inventaire et à la cartographie de ces espaces remarquables
(Mathevet *et al.*, 2013). S'agissant des vastes milieux humides de la CG, les inventaires scientifiques ont permis de distinguer, d'une part, les ZNIEFF de type 1 définies par la présence d'espèces ou d'associations d'espèces, reconnues pour leur grande importance écologique et leur diversité remarquable, et, d'autre part, les ZNIEFF de type 2 correspondant à des espaces ayant une cohérence écologique et paysagère. Au premier type appartiennent le complexe des réserves naturelles des marais du Scamandre, de Mahistre et Musette, situées en zone fluvio-lacustre, dans la partie septentrionale de la CG, ainsi que les vastes étendues des étangs de la Camargue laguno-marine, dans la partie méridionale. La zone centrale des marais asséchés de Petite Camargue qui s'interpose entre ces deux ensembles se rattache au second type. Plutôt que d'une stratégie stricte de confinement, ces zonages participent d'une conservation intégrée de la biodiversité par le recours à des pratiques respectueuses de l'usage des ressources, qu'il s'agisse de la coupe du roseau (que l'on appelle la sagne), pour l'entretien des roselières (Mathevet, 1999 ; Mathevet *et al.*, 2012), de la chasse et de la pêche. Les services du SMCG veillent aux incidences de ces mesures de protection (en procédant au comptage mensuel des oiseaux d'eau).
La politique des zones Natura 2000 vise des objectifs de conservation des espèces et milieux vulnérables qui relèvent d'une démarche distincte. Sa mise au point a pris une douzaine d'années avant la validation des documents d'objectifs (Docob) d'un projet de site d'importance communautaire par les instances européennes, consistant à délimiter deux zones de protection spéciale (ZPS) et une zone spéciale de conservation (ZSC) réunissant les précédentes. Le réseau Natura 2000 (qui concerne 35 000 hectares) est animé par le SMCG en lien avec les services de l'État et les partenaires locaux. La démarche contractuelle repose sur une combinaison de mesures agro-environnementales, de contrats Natura 2000 signés par les propriétaires pour réaliser des travaux de restauration, et d'une Charte Natura 2000 de promotion des pratiques respectueuses des espèces et des milieux.
Les politiques de protection environnementale de la CG ont pris appui sur la complémentarité des rôles entre les services déconcentrés de l'État et les divers niveaux de collectivités territoriales, au travers d'une démarche de contractualisation impulsée par la décentralisation politique (Figure 2).

3.3. Mettre en valeur la ressource patrimoniale, le rôle du Grand Site de France

Au cours de la décennie 2010-2020, le champ d'intervention du SMCG s'est encore étendu, afin de porter un nouveau grand projet dans le cadre des « Opérations Grands Sites », une politique impulsée par l'État pour soutenir la réhabilitation et la gestion des sites classés qui font partie du patrimoine national. « Label d'excellence, le label Grand Site de France a été créé par l'État pour reconnaître la qualité de la gestion de ces paysages protégés, conforme à l'esprit des lieux et aux principes du développement durable » (Réseau des Grands Sites de France, 2025). La loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite loi Grenelle 2, a donné un fondement juridique à ce label, désormais inscrit dans le Code de l'environnement (article L. 341-15-1). Le SMCG s'est saisi de l'opportunité d'une telle politique pour présenter une demande de labellisation (2014-2020). Le bilan de la première période

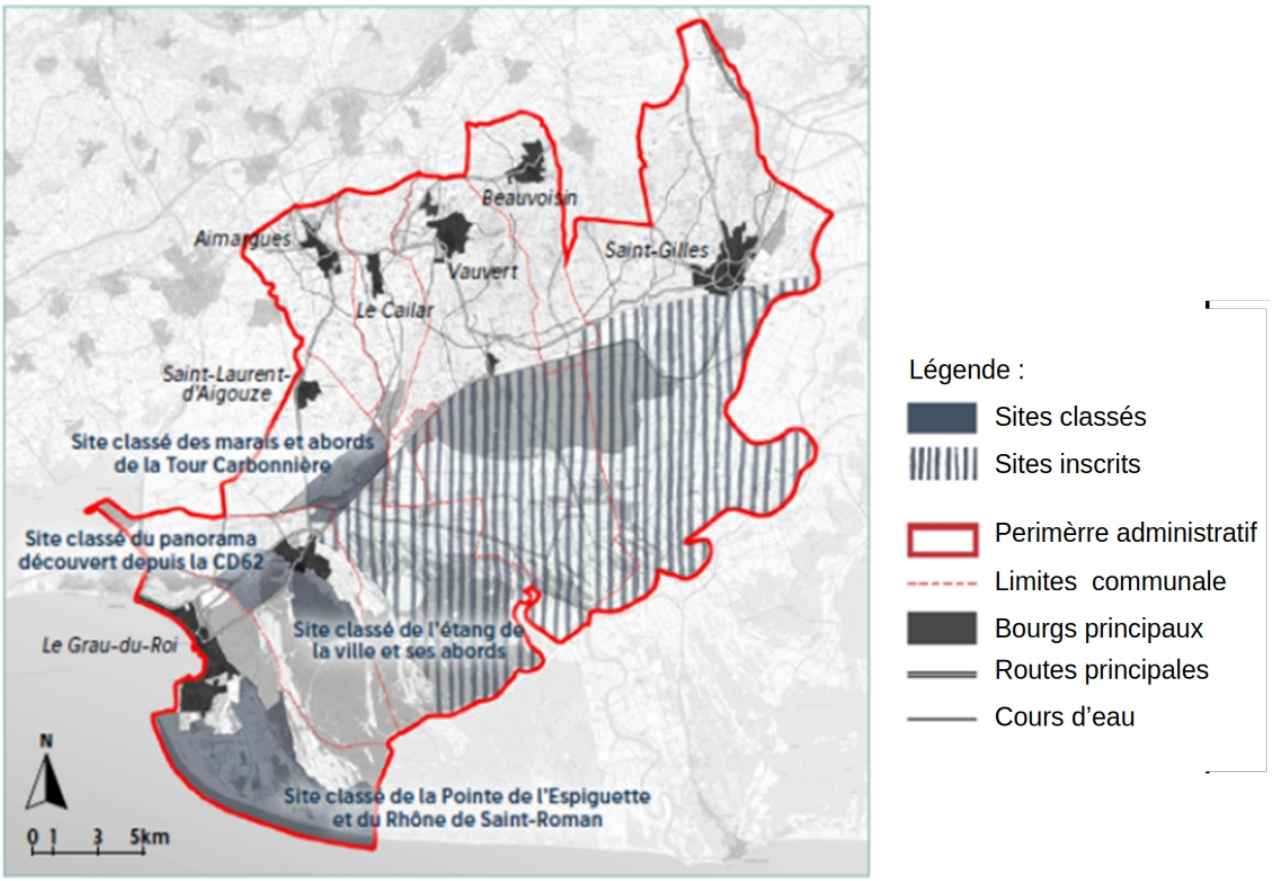

Figure 3. Grand site de la Camargue gardoise : sites classés et inscrits (Source: Syndicat Mixte de protection et de gestion- Dossier de renouvellement- janvier 2022).

de labellisation a été jugé suffisamment positif pour que le syndicat mixte soit invité à préparer un dossier de renouvellement du label. Instruite par l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable (Igedd), puis approuvée par le ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires en 2023, une telle reconnaissance signe la réussite du vaste programme d'actions réalisé. Par rapport à la situation initiale, le périmètre de label du GSF inclut désormais la totalité de la superficie des communes parties prenantes (y compris Aimargues, Le Cailar, Vauvert, Beauvoisin et Saint-Gilles), soit un territoire administratif et politique un peu plus étendu que le périmètre opérationnel proprement dit (Figure 3).

L'opération GSF (2022-2028) s'est dotée d'une gouvernance resserrée autour des élus locaux, sous la forme d'un comité de pilotage, co-présidé par le préfet du Gard et le président du SMCG (SMCG, 2022). Sa composition témoigne de la diversité des partenariats que les élus locaux (les huit maires et les trois présidents des intercommunalités) sont parvenus à nouer avec les acteurs-usagers du territoire (les grands propriétaires fonciers tels que la Compagnie des salins du Midi, les Grands Domaines du littoral, le Conservatoire du littoral), ainsi qu'avec les services de l'État (DREAL, DDTM, UDAP, DRAC), le Conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement départemental (CAUE), le Centre des monuments nationaux, etc. Le comité inclut aussi le représentant de la

Nation gardiane (*Nacioun Gardiano)*, une association créée en 1909 par le marquis de Baroncelli, dont la vocation est de maintenir les traditions camarguaises, pilier de l'identité culturelle locale. Un comité de suivi prépare les travaux, en s'appuyant sur la réflexion de cinq commissions thématiques qui associent un grand nombre d'acteurs de terrain.
D'une grande ambition, le projet du GSF (2022-2028) entend poursuivre un programme d'actions visant la restauration du paysage et du patrimoine des sites classés, en promouvant un tourisme maîtrisé à caractère patrimonial. Le renouvellement du label témoigne de l'engagement continu des acteurs sociaux, conscients du lien étroit entre la qualité paysagère du Grand Site et la préservation des milieux naturels (Réseau des Grands Sites de France, 2025). Les programmes d'action portés par le CMSG se confortent mutuellement, la majeure partie du Grand Site étant située en zone Natura 2000.

3.4. Gérer la ressource en eau à l'échelle des bassins versants

La gestion de l'eau constitue un défi majeur pour un territoire exposé aux risques de crues à la confluence de trois bassins hydrographiques, et à la menace de submersion marine. Fluide et par nature mobile, l'eau constitue le facteur essentiel de structuration des milieux humides de la Camargue. La complexité des circulations des eaux douces et saumâtres, d'origines fluviale et marine, implique de considérer cet espace comme un tout appelant une gestion coordonnée. Or, dans les conditions institutionnelles qui ont présidé à la mise en place de dispositifs d'intervention successifs, cette exigence n'a pas toujours pu prévaloir. Les logiques institutionnelles ont imposé des ajustements contraignants à la matérialité de milieux aquatiques et humides. Les référentiels d'action s'inscrivent dans des dispositifs variés, correspondant *grosso modo* aux bassins versants des fleuves côtiers (Le Vistre, Le Vidourle), d'une part, au cours aval du Rhône et de ses bras, d'autre part.
Les politiques de planification de l'eau et de prévention des inondations font appel à divers documents d'orientation et de programmation, portés par des structures du type syndicat mixte ou par des établissements publics territoriaux de bassin (EPTB). En CG, il s'agit du SMCG, du Symadrem et de deux EPTB, Le Vidourle et Le Vistre Vistrenque.
Les réformes issues des dernières lois de décentralisation (Maptan, 2014 ; NOTRe, 2015) ont conduit à une restructuration des compétences attribuées à chaque échelle de collectivité. Ce processus a directement affecté la planification de la politique de l'eau, du fait de l'entrée en vigueur de la compétence « gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations » (Gemapi) en 2018, définie par l'article L. 211-7 du Code de l'environnement, ainsi que de la mutualisation des compétences « eau potable et assainissement » au niveau des intercommunalités qui se partagent l'espace camarguais. De quelle manière s'organise le transfert de compétences prévu par la loi lorsque la structuration en bassins versants impose une logique d'ordre hydrographique ? Le principe de sécabilité de la compétence Gemapi apporte une solution sans pour autant simplifier l'exercice de son pilotage lorsque s'imbriquent les périmètres d'intervention de divers opérateurs. Dans le cas de la Communauté de communes Terre de Camargue (CCTC), la compétence Gemapi, qui lui a été transférée en 2018, est exercée par trois organismes intervenant par délégation de compétence. Il s'agit de l'EPTB du Vidourle, l'EPTB Vistre Vistrenque et le Symadrem, ce dernier pour la lutte contre les inondations du Rhône et la défense contre la mer. Ces trois structures gestionnaires interviennent sur le territoire de la CCTC selon des modalités différentes. La compétence Gemapi a été transférée au Symadrem et à l'EPTB Vidourle. En revanche, pour l'EPTB Vistre Vistrenque, si la CCTC a transféré les compétences « étude et gestion des

aquifères » et « gestion des milieux aquatiques » pour les parties de son territoire inclues dans le périmètre du SAGE « Vistre Nappes Vistrenque et Costières », elle lui a délégué la compétence « prévention des inondations » ainsi que la mise en œuvre du SAGE et la poursuite du programme d'actions de prévention des inondations (PAPI). De ce fait, ainsi que le remarque la Chambre régionale des comptes dans son rapport d'observations définitives (en date du 10 octobre 2023), la CCTC dispose d'une capacité de pilotage limitée de la compétence Gemapi. Les périmètres d'intervention des organismes de bassin figent une situation de partage des responsabilités… sans garantir que les risques d'inondation pourront être maîtrisés dans le cadre conventionnel des PAPI.

3.5. Structurer la gouvernance interrégionale des eaux du Rhône

Comment organiser la protection contre les crues centennales à l'échelle d'un delta qui requiert de mettre en œuvre un projet partagé et solidaire, tel que celui formulé par le Plan Rhône ? L'ensemble du delta du Rhône est sujet à des inondations nécessitant la mise en place et l'entretien d'ouvrages de protection et d'endiguement, c'est l'exemple même d'un « Territoire à risques importants d'inondation » (TRI), c'est-à-dire où « les enjeux potentiellement exposés sont les plus importants au regard de l'échelle nationale et du bassin Rhône-Méditerranée » (cf. directive 2007/60/CE). Traditionnellement, la mission de surveillance et de défense était prise en charge par un syndicat mixte, le Syndicat mixte interrégional d'aménagement des digues du delta du Rhône et de la mer, dont l'origine est antérieure aux récentes dispositions de la politique de gestion de l'eau. Transformé en 1999, à l'initiative du département des Bouches-du-Rhône et de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, le Syndicat mixte d'aménagement des digues du Rhône et de la mer a vu son périmètre s'étendre afin de répondre aux besoins d'une gestion coordonnée des deux rives du fleuve, au lendemain d'inondations destructrices (en 1993, 1994, et encore 2003). En outre, le Symadrem est en charge de la gestion du trait de côte de Port-Saint-Louis-du-Rhône au Grau-du-Roi.

Mise en place par étapes dans le cadre de grandes lois sur l'eau (1964, 1992, 2004, 2006), la politique de l'eau est organisée dans le cadre du bassin Rhône-Méditerranée, territoire de compétence des « instances de bassin » regroupant le Comité de bassin Rhône-Méditerranée et l'Agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse. En conséquence, la gestion du « grand cycle de l'eau », considéré dans son ensemble, des eaux de surface aux eaux atmosphériques en passant par les eaux souterraines et leurs connexions, est conçue et agencée dans le respect d'un principe de solidarité entre l'amont et l'aval, à l'échelle du bassin Rhône-Méditerranée et de ses sous-bassins hydrographiques (Eaufrance, bassin Rhône-Méditerranée, 2025).

S'agissant du périmètre géographique du Grand Delta du Rhône, l'élaboration d'un Schéma d'organisation de la compétence locale de l'eau (SOCLE) a été confiée au Symadrem, afin de clarifier les rôles relatifs aux missions de gestion des eaux de surface impartis aux opérateurs concernés. Cette démarche visait à différencier les missions relevant des compétences Gemapi (attribuées aux intercommunalités par la loi Maptam de 2014), des compétences « hors- Gemapi » du grand cycle de l'eau (Étude SOCLE du Grand Delta, 2019). L'entrée en vigueur, en 2018, de la loi relative à l'exercice des compétences des collectivités territoriales dans le domaine de la gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations a entraîné la réorganisation de la gouvernance du Symadrem, les intercommunalités se substituant aux communes, tandis que les deux régions et le département du Gard s'en retiraient. Au 1er janvier 2020, les six établissements publics (EPCI) membres du

Symadrem lui transfèrent leur compétence Gemapi sur le Grand Delta du Rhône. En qualité de principal maître d'ouvrage d'un périmètre d'intervention couvrant vingt communes dont onze appartenant au département du Gard, le Symadrem assume l'exercice de la compétence Gemapi et après sa labellisation en EPTB, il co-anime avec l'État l'ensemble du grand cycle de l'eau, la stratégie locale de gestion des risques d'inondation (SLGRI), ainsi que le PAPI du Comtat à la mer.
Le Symadrem assure une mission de défense face aux inondations en participant à la mise en œuvre de la stratégie interrégionale, déclinée dans le cadre du Plan Rhône (le volet inondations sous la Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (Dreal) de bassin, le volet qualité des eaux sous la responsabilité de l'Agence de l'eau). Dispositif financier de lutte contre les inondations, le Plan Rhône a permis de réaliser la consolidation de 73 km de digues protégeant 70 000 personnes des risques d'inondation en cas de crue du fleuve. En dépit d'un partage des missions établi à l'échelle du territoire du Grand Delta, des difficultés peuvent surgir dès lors qu'il s'agit de réaliser des travaux demandant le concours d'importants financements (Brochet *et al.*, 2022). Des tensions peuvent surgir entre les acteurs du territoire et les services déconcentrés de l'État, alors que la politique de gestion de l'eau réclame la solidarité des partenaires aux diverses échelles territoriales pour la mise en œuvre de projets d'aménagement particulièrement complexes.

4. La gouvernance territoriale à l'épreuve d'une adaptation au changement climatique

4.1. Sous l'effet d'une pression croissante

Sur des milieux largement anthropisés et artificialisés, les effets du dérèglement climatique se font de plus en plus concrets et tendent vers une aggravation des aléas accentuant leur vulnérabilité. L'ensemble du territoire camarguais subit l'intervention d'un changement climatique qui altère la circulation des eaux douces, saumâtres et salées. La réduction du débit fluvial du Rhône se répercute sur l'approvisionnement d'amont en eau douce tandis que l'élévation du niveau de la mer accroît les risques de submersion marine sur un littoral fragilisé par l'érosion côtière. La diminution de la pluviométrie et l'accentuation des épisodes de sécheresse estivale entraînent une salinisation des sols et des étangs.
Si les effets du dérèglement climatique portent atteinte aux modes traditionnels de gestion des ressources, à la sécurité des personnes et des biens, leur impact doit être apprécié en fonction de leur temporalité à court, moyen et long termes, et selon les divers milieux. Le creusement de tout un réseau de canaux et de roubines a permis d'agencer la gestion de l'eau en fonction des divers usages, l'irrigation des terres dédiées à la riziculture, le dessalement des pâturages pour l'élevage équestre et taurin extensif, l'aménagement des marais salants côtiers. Le défaut d'entretien des ouvrages de gestion et des dispositifs de protection mais aussi le recours à des pratiques agricoles peu respectueuses de la qualité des eaux (ainsi le recours à des intrants polluants) exercent un rôle aggravant. La prise de conscience des agriculteurs peut se révéler brutale, ainsi lors de l'épisode de sécheresse de l'été 2022 qui a déclenché la remontée du biseau salé et endommagé les vignes établies sur les anciens cordons dunaires. Les agriculteurs se voient contraints de mieux apprécier la prise de risque et de faire évoluer pratiques et modes d'usage en conséquence. La profession agricole se mobilise pour y répondre. L'expérience engagée par le domaine du Petit Saint-Jean, à l'initiative de la Tour du Valat, peut ouvrir la voie d'une transition agroécologique (Tour du Valat, 2012).
Le retrait continu du trait de côte, sous l'effet de l'élévation du niveau de la mer et de l'érosion, fait peser des risques sur l'ensemble du delta. La part de linéaire côtier artificialisé

par la construction d'épis et d'enrochements n'a cessé de progresser, sans apporter une solution décisive à sa défense (Heurtefeux, 2007). Le littoral de la CG s'avère menacé, en particulier l'agglomération du Grau-du-Roi, dédiée au tourisme balnéaire et nautique.
En arrière du littoral, sur la commune d'Aigues-Mortes, là où s'étendent les marais salants exploités par la Compagnie des salins du Midi, l'activité salinière a permis de préserver un écosystème original et d'accueillir les flamants roses, menacés par l'abandon des Salins de Giraud rachetés par le Conservatoire du littoral. « La mobilité du flamant rose rebat les cartes des politiques d'aménagement du territoire » et vient souligner les limites de la « renaturation » des milieux (Mathevet *et al.*, 2020).
Soumise aux avancées de la mer et aux remontées salines, exposée dans ses activités agricoles et économiques, menacée dans la sécurité des personnes et des biens, la Camargue dans son ensemble est confrontée à l'urgence d'une révision des modes de gestion de ce territoire de l'eau (Rivière-Honegger *et al.*, 2022). L'élaboration de scénarios vise à évaluer la nature et l'ampleur des risques de manière à reconsidérer les modalités de protection des milieux et des hommes.

4.2. À la recherche de stratégies

Face à l'accélération du changement climatique, la prise de conscience des risques associés s'est amplifiée, relayée par des élus locaux qui n'ont pas hésité à alerter les pouvoirs publics. Comme lors de chaque moment de crise, les concurrences entre les usages de l'eau exacerbent les tensions et requièrent des arbitrages. La recherche de solutions invite à repenser la prévention des risques naturels et hydrauliques dans une démarche coordonnée associant l'ensemble des acteurs concernés, en mobilisant la capacité d'expertise des milieux scientifiques. Elle réclame d'établir un diagnostic avant de proposer des hypothèses d'action. La mise en cohérence des propositions émises constitue un test grandeur nature du caractère opératoire des dispositifs de gouvernance à l'œuvre.
Dès le printemps 2022, l'État a confié à l'Igedd et au Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (Cgaaer) une mission d'expertise et d'évaluation en vue de « l'adaptation du territoire de la Camargue aux effets du changement climatique » qui a donné lieu, un an plus tard, à un important rapport visant à « améliorer la gouvernance pour prendre en charge les dérèglements » (Igedd, 2023). L'étude documentée des enjeux économiques et environnementaux exposés se conclut par une série de recommandations. Trois ans plus tard, qu'est-il advenu de la vision stratégique proposée ? Où en est-on de la programmation des plans d'action et des aménagements ? Une kyrielle de stratégies et de plans d'action ont vu le jour ces dernières années. Les plus révélateurs de la volonté d'adaptation peuvent être évoqués.

4.3. La stratégie du littoral du Grand Delta du Rhône

Le Symadrem, acteur clé en charge de la gestion des digues et de la prévention des risques d'inondation, est responsable de la préparation de la stratégie du littoral du Grand Delta du Rhône, conçue pour améliorer le niveau de protection de l'ensemble de la Camargue. Sur la base d'une étude de diagnostic, il est proposé « un panel exhaustif de réponses possibles pour faire face aux problématiques de submersion marine et d'érosion côtière mises en évidence dans le diagnostic » (Symadrem, 2025a). Une dernière phase concernera la formulation d'un plan littoral qui procèdera à des arbitrages en fonction de l'exposition au risque des segments du tracé côtier.
D'ores et déjà, la programmation des travaux d'aménagement s'inscrit dans une perspective de protection dite « ciblée » du trait de côte (Symadrem, 2025a). Le projet de restauration du système d'endiguement maritime,

composé de 25 km de « digue à la Mer » et d'ouvrages de maintien du trait de côté vise à consolider la protection de la CG contre les submersions marines en renforçant la résistance des ouvrages, afin de préserver les écosystèmes et de sécuriser les activités économiques (agriculture, tourisme, saliculture). À la suite du diagnostic préalable, une phase de travaux a entrepris de rehausser et élargir les digues existantes, de créer des zones tampons, en préservant les unités paysagères. Le projet vise une « recomposition spatiale du littoral » dans le cadre d'une concertation avec les agriculteurs, les associations de protection de l'environnement, les élus locaux, les habitants, et les milieux scientifiques. Il est financé par la CCTC, le SMCG, l'État via la Dreal Occitanie, la région Occitanie et l'Union européenne.

Un deuxième projet d'aménagement, également pris en charge par le Symadrem et financé dans le cadre du Contrat de plan interrégional État-régions (CPIER) pour la période 2021-2027, concerne les travaux de confortement du Petit-Rhône et le « décorsetage limité » des digues, une solution destinée à redonner de l'espace au fleuve en réduisant les risques d'inondations lors des crues (Symadrem, 2025b). Par leur conception, les travaux cherchent à allier une meilleure protection des biens et des personnes du territoire, un empiètement limité sur les terres agricoles et une restauration écologique des rives du fleuve. La décision prise par les élus du territoire témoigne d'un souci de conciliation des enjeux de sécurité ainsi que de préservation des milieux naturels.

4.4. Le Plan d'actions eau, zones humides, salinité

Le plan d'actions « eau, zones humides, salinité » entend coordonner la gestion de l'eau douce pour contrecarrer la progression du sel dans les sols de la CG. Les actions programmées sont classées en cinq volets : agriculture et espaces naturels, hydraulique, qualité des eaux de surface et souterraines au regard des teneurs en sel, innovation et gouvernance. Pour relever cet ensemble de défis, le projet souligne l'importance de renforcer la gouvernance et le pilotage des actions programmées dans le cadre du périmètre du SAGE de la CG (Pôle-relais lagunes méditerranéennes, 2025). Pour adapter les usages et les pratiques, suffit-il de promouvoir une démarche continue de concertation des acteurs concernés ?

4.5. Le manque de cohérence d'une gouvernance multi-niveaux

Le système de gouvernance édifié ces dernières décennies peut-il suffire à mettre en cohérence les diverses stratégies sectorielles ? La question se pose au regard de la complexité d'une architecture institutionnelle qui a multiplié les dispositifs de pilotage, accumulé les instances de délibération, et compliqué le partage des compétences et l'exercice des responsabilités. Une difficulté majeure tient à la coupure historique entre les deux Camargue, provençale et gardoise, gravée dans le marbre d'une organisation en départements, responsable du cloisonnement de l'administration territoriale de l'État. Exception faite du Symadrem, unique opérateur commun à l'ensemble du delta, aucun autre organisme ne le couvre dans son ensemble. Il en résulte un manque de lieux d'échanges entre les représentants des deux territoires. Pour surmonter ce handicap, le rapport de mission a recommandé aux représentants de l'État (les préfets) de « constituer une conférence interdépartementale des élus de Camargue pour créer les conditions d'un dialogue entre toutes les collectivités » (Igedd, 2023). D'autres propositions sont avancées pour remédier à la relative dispersion des acteurs institutionnels, source de malentendus et d'incompréhension, voire de conflits. Selon le rapport cité ci-dessus, cet état de fait serait plus accusé en Grande Camargue où, à la

suite de mésententes politiques, le Parc naturel régional semble « durablement hors-jeu ». La révision engagée de la Charte du parc (PNRC, 2025) permettra-t-elle de dépasser les actuelles limites du parc pour répondre aux enjeux de gestion de l'eau douce et d'une nécessaire adaptation au réchauffement climatique ? Ne serait-il pas temps de renoncer à une gestion segmentée des milieux et de partager une vision d'ensemble de la Camargue en termes de flux et de systèmes ?
Jusqu'à présent, la CG fonctionne comme une entité à part, dotée de ses propres dispositifs institutionnels, et séparée de la Grande Camargue. Davantage peuplée et plus urbanisée, sous la pression d'un tourisme balnéaire de masse, la CG n'échappe pas à une situation de fragmentation du maillage intercommunal, qui remonte à la formation en 2001 de deux communautés de communes, « Terre de Camargue » et « Petite Camargue », tandis que la ville de Saint-Gilles rejoignait la Communauté d'agglomération de Nîmes. En dépit du projet d'évolution de l'intercommunalité proposé par le préfet du Gard, les conseils municipaux ont refusé la fusion des deux intercommunalités, alors qu'un tel regroupement aurait présenté l'avantage de correspondre au périmètre du SMCG, principal opérateur gestionnaire du territoire. De fait, l'institutionnalisation des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) s'inscrit en discordance par rapport au périmètre d'action d'un syndicat mixte en charge de la gestion des milieux aquatiques et humides. La reconfiguration des mailles d'action publique issues des réformes de décentralisation n'est pas allée à son terme. Loin de simplifier l'organisation territoriale du pays, le glissement de compétences des communes aux intercommunalités n'a pas facilité le pilotage des projets lorsque les périmètres d'intervention des différents opérateurs gestionnaires se superposaient, ou se chevauchaient. La reconnaissance implicite d'un statut de « quasi-collectivité territoriale » aux intercommunalités ne règle pas les conditions d'exercice des fonctions de planification, ainsi qu'en témoigne l'enchevêtrement de divers « territoires de projet » que programment les communautés de communes.

5. Conclusion

Les politiques de protection des zones humides de Camargue ont été mises en œuvre à l'initiative de la puissance publique sous le regard des instances internationales et européennes.
Leur mise en œuvre repose sur la délimitation de zonages qualifiés par un statut juridique propre imposant des prescriptions qui réglementent les usages, au nom de l'intérêt général. Les périmètres ainsi délimités en fonction de leurs caractéristiques particulières ont été placés sous surveillance.
En procédant à un transfert de compétences aux collectivités territoriales, les réformes de décentralisation ont accompagné la mise en œuvre d'une action publique fortement ancrée dans les territoires. Maître-mot de ce changement de paradigme, la « territorialisation » résume une volonté de transformation des modalités de l'action publique qui reconnaît plus d'autonomie aux acteurs (élus, représentants professionnels, associatifs…) dans leur participation à la gouvernance (Melé, 2008 ; 2015). Cette conception de l'application des politiques publiques dans les territoires conduit les sociétés locales à ajuster les périmètres de coopération aux projets qu'elles entreprennent de réaliser. Deux ordres de partition du territoire coexistent, d'un côté, les zonages d'intervention, de l'autre, les périmètres d'action. Les premiers répondent à des objectifs de protection environnementale dont la gestion requiert des dispositifs de gouvernance appropriés (Rivière-Honegger *et al.*, 2022). La planification et le suivi des mesures de protection des milieux et de régulation des flux d'eau ont été confiés à des opérateurs gestionnaires (syndicats mixtes, EPTB), par les collectivités concernées. Leurs

périmètres d'intervention se démarquent d'autres formes de coopération, directement pilotées par les EPCI, pour promouvoir dans le cadre des politiques publiques des territoires de projet aux contours variés. L'impossible assemblage de ces deux champs d'action, gestion de l'eau et protection des écosystèmes d'une part, promotion du développement économique et social d'autre part, est à l'origine de l'extrême complexification du système de gouvernance territoriale et de son insuffisante intégration.

L'auteur déclare n'avoir aucun conflit d'intérêts.

Références

Alexandre O, Arrus R. 2004. Les « territoires » de l'eau, *Cybergeo : European Journal of Geography*. http://journals.openedition.org/cybergeo/1249 DOI : https://doi.org/10.4000/cybergeo.1249 dernier accès 2025-04-18.

Brochet A, Guerrin J. 2022. Les aléas de la pratique : le Plan Rhône à l'épreuve des *riskscapes* d'inondation du Rhône-aval, *Géocarrefour,* 96/1. DOI:https://doi.org/10.4000/geocarrefour.19203 dernier accès 2025-04-18

Chevalier P, Lacquement G. 2025. Les zonages de l'action publique dans les espaces ruraux. In Laporte A, Ribardière A (eds) *Territorial Division for Public Action*, Wiley-ISTE, 352 p.

Douguet JM, Longuépée J, Petit O. 2006. Les territoires de l'eau (éditorial), *Développement durable et territoires (dossier n°6)* https://journals.openedition.org/developpementdurable/3320 DOI: 10.4000/developpementdurable.3320

Dziedzicki JM, Larrue C. 1997. Le principe de subsidiarité et la politique de protection des zones humides : Le cas d'une zone humide en France, la Petite Camargue Gardoise, UE Bruxelles / Observatoire de l'Economie et des Institutions Locales IUP/Université Paris XII (Créteil), 132 p.

Dziedzicki JM. 1998. Gestion concertée des zones humides : les acteurs locaux sont-ils pertinents ? Cas de la Petite Camargue gardoise, *Ingénieries,* 16, 15-27.

Dziedzicki JM. 1999. Une politique intégrée de gestion des zones humides. Ce que nous enseigne le cas de la petite Camargue gardoise, *Annales des mines*, avril, 93-103.

Eaufrance, portail du bassin Rhône Méditerranée. 2025. https://www.rhone-mediterranee.eaufrance.fr/

Flaminio S, Rouillié-Kielo G, Le Visage S. 2022. Waterscapes and hydrosocial territories: thinking space in political ecologies of water, *Progress in Environmental Geography*, 2022, 1 (1-4), 33-57. DOI : 10.1177/27539687221106796.

Ghiotti S. 2007. *Les Territoires de l'eau*, CNRS éditions, Paris, 248 p.

Ghiotti S. 2018. Analyser et comprendre les territoires hydro-sociaux en Méditerranée et ailleurs. Application au complexe lagunaire et aux zones humides de l'étang de l'Or (Hérault, France), Mémoire d'habilitation à diriger des recherches, 3, 351 p.

Girard S, Rivière-Honegger A. 2014. En quoi les dispositifs territoriaux de la gestion de l'eau peuvent-ils être efficaces ?, *Sciences Eaux &Territoires*, 13, 32-36.

Igedd. 2023. *L'adaptation de la Camargue au changement climatique. Améliorer la gouvernance pour prendre en charge les dérèglements*, IGEDD rapport n° 014508-01, CGAAER rapport n°22083. 88 p.

https://www.igedd.developpement-durable.gouv.fr/l-adaptation-de-la-camargue-au-changement-a3806.html

Karpouzoglou T, Sumit V. 2017. Waterscape: A Perspective for Understanding the Contested Geography of Water, *Wiley Interdisciplinary Reviews-Water* 4(3), 1–5.
DOI : https://doi.org/10.1002/wat2.1210.

Keerle R. 2021. La territorialisation fragile de la course camarguaise. Une analyse géographique de l'évolution d'un champ sportif, Norois, 258, 25-37.

Lespez L, Dufour S. 2021. Les hybrides, la géographie de la nature et de l'environnement, *Annales de géographie*, 737, 58-85.
DOI : https://doi.org/10.3917/ag.737.0058.

Latour B. 1991. *Nous n'avons jamais été modernes. Essai d'anthropologie symétrique*, La Découverte, Paris, 210 p.

Légifrance. 2025., Code de l'environnement, Chapitre unique : Sites inscrits et classés ... (Articles L341-1 à L341-22).
https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006074220/LEGISCTA000006159243/

Mathevet R. 1999. Les mesures agri-environnementales relatives à l'exploitation des roselières du delta du Rhône, *Méditerranée*, 93(4). Dynamiques naturelles et gestion des espaces littoraux. 35-39.
DOI :10.3406/medit.1999.3128.

Mathevet R. 2004. *Camargue incertaine. Sciences usage et natures*, Buchet-Chastel, Paris. 208 p.

Mathevet R, Couespel A. 2012. Histoire environnementale et *political ecology* des marais du Scamandre en Camargue occidentale. In *Environnement discours et pouvoir*, Quae, 65-86.

Mathevet R, Lepart J, Marty P. 2013. Du bon usage des ZNIEFF pour penser les territoires de la biodiversité, *Développement durable et territoires. Économie, géographie, politique, droit, sociologie*, *4*(1).

Mathevet R**,** Peluso N, Couespel A, Robbins P. 2015. Using Historical Political Ecology to Understand the Present: Water, Reeds and Biodiversity in the Camargue Biosphere Reserve, *Ecology and Society*, 20(4), 17.

Melé P. 2008. Territoires d'action et qualifications de l'espace. In Melé P, Larue C (eds) *Territoires d'action*, L'Harmattan, Paris, 15-45.

Melé P. 2015. Les espaces du droit : territoires, échelles, localisation, Colloque Le droit constitutionnel et la géographie, Centre interdisciplinaire d'études et de recherches sur l'Allemagne (CIERA), l'Association française de droit constitutionnel (AFDC), Bordeaux, 10 et 11 décembre 2015,
https://www.youtube.com/watch?v=p5HNNztgBLI

Morera R. 2019. Zones humides, conquêtes et colonisations, *Études rurales*, 203, 8-19.

Parc naturel régional de Camargue, révision de la charte. 2025.
https://www.parc-camargue.fr/charte-revision.html.

Petit D, Rivière-Honegger A. 2004. Le difficile retour du « collectif » dans la gestion de l'eau : Regards sur 15 années d'efforts en Camargue gardoise, *Cybergeo : European Journal of Geography.* DOI :
https://doi.org/10.4000/cybergeo.1448.

Petit D, Rivière-Honegger A. 2006. Processus territoriaux et gestion de l'eau en Camargue gardoise, *Développement durable et territoires*, Dossier 6 : Les territoires de l'eau, 1-15.

Réseau des Grands Sites de France. 2022. Syndicat mixte de protection et de gestion. Grand site de France Camargue gardoise, Dossier de candidature, Renouvellement du label pour la période 2022-2028. https://www.grandsitedefrance.com/actus/2023/739-renouvellement-label-camargue-gardoise

Rivière-Honegger A. 1990. *L'eau en Camargue : contribution de la géographie culturelle à la définition de paramètres pour une gestion optimale de l'espace de l'eau*, Thèse de doctorat de 3e cycle, Université Montpellier 3.

Rivière-Honegger A, Ghiotti S. 2022. Chercheurs d'eaux au temps des changements globaux. Quelles perspectives pour les territoires ?, Géocarrefour, 96(2). DOI : https://doi.org/10.4000/geocarrefour.18864.

Symadrem, 2025a. *Stratégie du littoral du grand delta du Rhône,* fiche opération. https://www.symadrem.fr/construire-preserver/littoral/strategie-littoral/

Symadrem. 2025b. *Conforter et corseter le Petit-Rhône*, fiche opération. https://www.symadrem.fr/construire-preserver/operations/chantiers/conforter-et-decorseter-le-petit-rhone/

Varone F, Nahrath S, Gerber JD. 2008. Régimes institutionnels de ressources et théorie de la régulation, *Revue de la Régulation - Capitalisme, institutions, pouvoirs,* Association Recherche et Régulation, 2. DOI : https://doi.org/10.4000/regulation.2623

Rubrique
Cet article a été publié dans la rubrique « articles de synthèse » des *Notes académiques de l'Académie d'agriculture de France.*

Edité par
Anonyme

Rapporteurs
1. Anonyme
2. Anonyme

Reçu
12 mai 2025

Accepté
8 novembre 2025

Publié
14 décembre 2025

Citation
Maurel MC. 2025. Les dispositifs de gouvernance d'un territoire de l'eau en Camargue gardoise. *Notes Académiques de l'Académie d'agriculture de France / Academic Notes from the French Academy of Agriculture (N3AF),* 20(5), 1-19. https://doi.org/10.58630/pubac.not.a968445.

Marie-Claude Maurel est membre de l'Académie d'agriculture de France, directrice d'études honoraire EHESS

Articles de synthèse