



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION ARLES-CRAU-CAMARGUE-MONTAGNETTE ET COMMUNE DES SAINTES-MARIES-DE-LA-MER (Département des Bouches-du-Rhône)

(Formation commune aux juridictions financières relative à la
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. UN TERRITOIRE VULNÉRABLE FACE À LA MER	4
1.1 La Camargue insulaire à la conjonction des risques littoraux	4
1.1.1 Présentation du territoire.....	4
1.1.2 L'exposition du territoire à l'érosion côtière	7
1.1.3 L'exposition à la submersion marine et les conséquences de l'élévation du niveau marin.....	8
1.2 La forte vulnérabilité de la commune des Saintes-Maries-de-la-Mer face aux effets du changement climatique	13
2 LA PRISE EN COMPTE DES RISQUES LITTORAUX DANS LA PLANIFICATION URBAINE.....	18
2.1 Une communauté d'agglomération qui n'exerce pas de compétences en matière d'urbanisme.....	18
2.1.1 Un schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Pays d'Arles porté par un pôle d'équilibre territorial et rural (PETR).....	18
2.1.2 Une absence de plan local d'urbanisme intercommunal à la mesure d'une intercommunalité faiblement intégrée	22
2.2 L'aménagement du littoral reste une compétence de la commune	24
2.2.1 Les orientations du plan local d'urbanisme	24
2.2.2 Le refus d'inscription à la liste du décret du 29 avril 2022 modifié.....	30
3 L'EXERCICE DE LA COMPÉTENCE GEMAPI	32
3.1 Une compétence confiée au syndicat mixte interrégional d'aménagement des digues du Rhône et de la mer (SYMADREM).....	32
3.2 Une politique orientée vers la défense contre la mer aux effets limités	36
3.2.1 Un bilan mitigé des renforcements d'ouvrages	36
3.2.2 Le cas de l'épi ouest de Port Gardian aux Saintes-Maries-de-la-Mer).....	38
3.2.3 La soutenabilité de la politique du « tout-protection »	42
3.3 L'amorce d'une stratégie littorale à l'échelle du Grand delta du Rhône	44
ANNEXES	47
Annexe n° 1.Glossaire.....	48
Annexe n° 2.Localisation et dénominations des ouvrages à la mer sur la commune des Saintes-Maries-de-la-Mer	49
Annexe n° 3.Performances financières et situation de la dette de la commune des Saintes-Maries-de-la-Mer entre 2018 et 2022	50
Annexe n° 4.Performances financières et situation de la dette de la communauté d'agglomération entre 2018 et 2022 (budget principal).....	51
Annexe n° 5.Participations annuelles de la communauté d'agglomération au SYMADREM (fonctionnement et investissement)	52

SYNTHÈSE

Située entre les bras du Rhône, dans le périmètre de la communauté d'agglomération Arles-Crau-Camargue-Montagnette, la Camargue insulaire constitue un enjeu national par la superficie de territoire menacé par l'érosion côtière et la submersion marine ou par l'enneigement permanent à venir. L'entrée des laisses des plus hautes eaux¹ pourrait concerner 80 % du territoire camarguais d'ici 2100.

Au regard des projections d'élévation du niveau marin, de la fréquence et de l'intensité des événements tempétueux, la commune des Saintes-Maries-de-la-Mer (2 144 habitants), dont la zone urbaine agglomérée se situe directement à l'arrière des ouvrages de défense, est particulièrement exposée aux changements climatiques en cours.

L'état des risques est généralement documenté dans les documents locaux en matière de planification de l'aménagement de l'espace. Ces derniers, même récents, se positionnent toutefois essentiellement sur des mesures défensives. Ainsi, alors que la stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte prévoit d'éviter les politiques de défense systématique contre la mer et de préparer les territoires aux évolutions qui les attendent, les acteurs locaux misent encore majoritairement sur les capacités des ouvrages de protection à pérenniser le modèle historique de développement camarguais, fondé sur la maîtrise de l'eau.

Adopté en 2019, le plan local d'urbanisme de la commune n'engage aucune stratégie d'anticipation des risques, tout en admettant le caractère peu durable de l'action défensive. Il entend même exploiter les marges de manœuvre que lui laissent encore le plan de prévention des risques inondation et la loi Littoral pour densifier l'urbanisation sur la frange littorale et renforcer l'attractivité touristique en doublant la capacité du port de plaisance. La commune, qui figure pourtant parmi les premières concernées en région Provence-Alpes-Côte d'Azur, n'a pas demandé son inscription au décret n° 2022-750 du 29 avril 2022 modifié qui recense les communes dont l'action en matière d'urbanisme et d'aménagement doit anticiper l'érosion côtière.

Pourtant, les limites techniques et financières de la politique du « tout protection » sont en voie d'être atteintes. Cette dernière n'offre souvent qu'un répit, obligeant à des travaux récurrents de renforcements des ouvrages dont la poursuite ne pourra être indéfinie, sauf à envisager le maintien d'îlots d'urbanisation cernés par les flots. Sa soutenabilité budgétaire est interrogée compte tenu du poids des dépenses d'entretien des ouvrages qui s'ajoutent à l'investissement. À ce titre, la communauté d'agglomération, dont la situation financière est moins confortable que celle de la commune et qui est la première contributrice du syndicat compétent pour la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (GEMAPI), devrait voir ses participations annuelles encore fortement augmenter à partir de 2026.

L'élaboration de la stratégie littorale intégrant l'érosion côtière et la submersion marine, dont le syndicat est chargé, devra impérativement être l'occasion de penser l'évolution du territoire camarguais à l'horizon 2050 et 2100. Ce travail devra se faire sur la base d'hypothèses robustes et actualisées en matière d'élévation du niveau de la mer, afin d'éclairer la décision publique sur le juste dimensionnement des investissements à prévoir.

¹ 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.

INTRODUCTION

Le contrôle coordonné des comptes et de la gestion de la communauté d'agglomération Arles-Crau-Camargue-Montagnette et de la commune des Saintes-Maries-de-la Mer 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 du 29 mars 2023 adressées à M. Patrick de Carolis, président de l'établissement depuis le 10 juillet 2020, à M. Claude Vulpian, son prédécesseur depuis 2003, ainsi qu'à Mme Christelle Aillet, maire de la commune des Saintes-Maries-de-la-Mer depuis le 19 février 2021².

Le rapport d'observations provisoires a été adressé aux trois ordonnateurs précités qui en ont accusé réception respectivement le 5 mars 2024, le 18 mars 2024 et le 5 mars 2024. Des extraits du rapport ont par ailleurs 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 la prise en compte des risques littoraux dans les opérations d'aménagement des organismes contrôlés.

1. UN TERRITOIRE VULNÉRABLE FACE À LA MER

1.1 La Camargue insulaire à la conjonction des risques littoraux

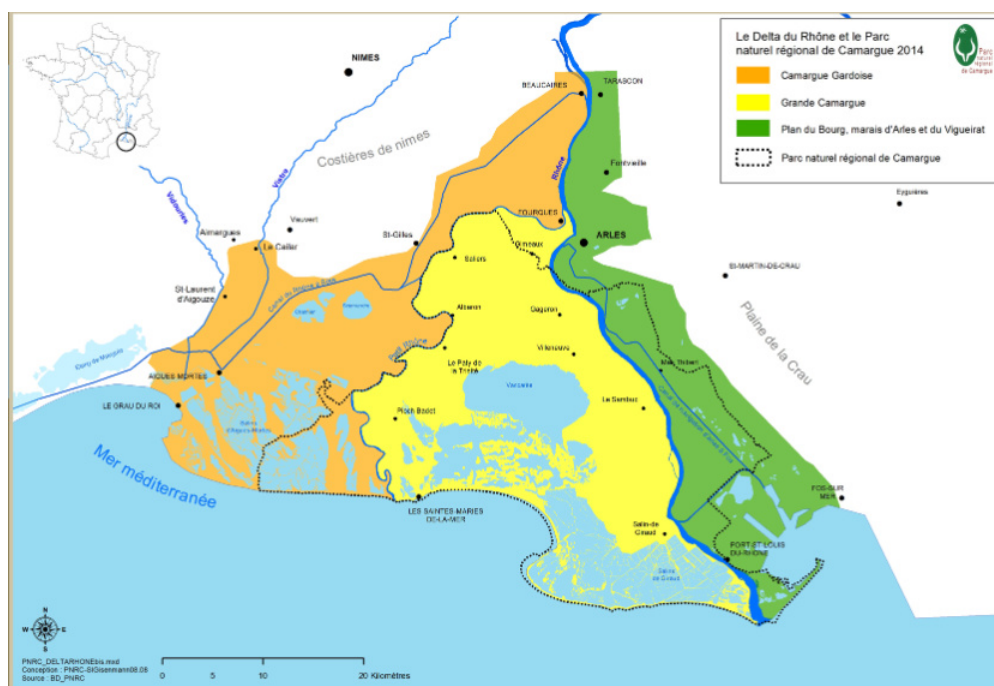
1.1.1 Présentation du territoire

Marqué par une absence de dénivelé depuis Tarascon jusqu'à la mer (70 % du territoire se situe à moins d'un mètre d'altitude), la Camargue s'étend sur 145 000 hectares situés dans les départements des Bouches-du-Rhône et du Gard³. Elle forme un triangle qui a pour sommet Arles et pour base le littoral méditerranéen depuis le golfe de Fos-sur-Mer jusqu'à Aigues-Mortes. Dans les Bouches-du-Rhône, elle est constituée de la Grande Camargue située entre les deux bras du Rhône (également appelée « Camargue insulaire » du fait de sa délimitation sur ses trois côtés par des eaux) et de Plan du Bourg, à l'est du Grand Rhône.

² Mme Christelle Aillet avait assuré, en sa qualité de première adjointe, l'intérim de M. Roland Chassain, maire depuis 1995 et décédé le 9 février 2021.

³ En termes d'organisation administrative, la Camargue concerne deux départements (Bouches-du-Rhône et Gard), deux régions (Provence-Alpes-Côte d'Azur et Occitanie) et cinq intercommunalités, dont la communauté d'agglomération.

Carte n° 1 : Le territoire camarguais



Source : Parc naturel régional de Camargue.

Créée en 2004, la communauté d'agglomération s'étend sur 144 500 hectares, dont 90 % sont des espaces non urbanisés. Elle inclut le territoire de la Camargue insulaire.

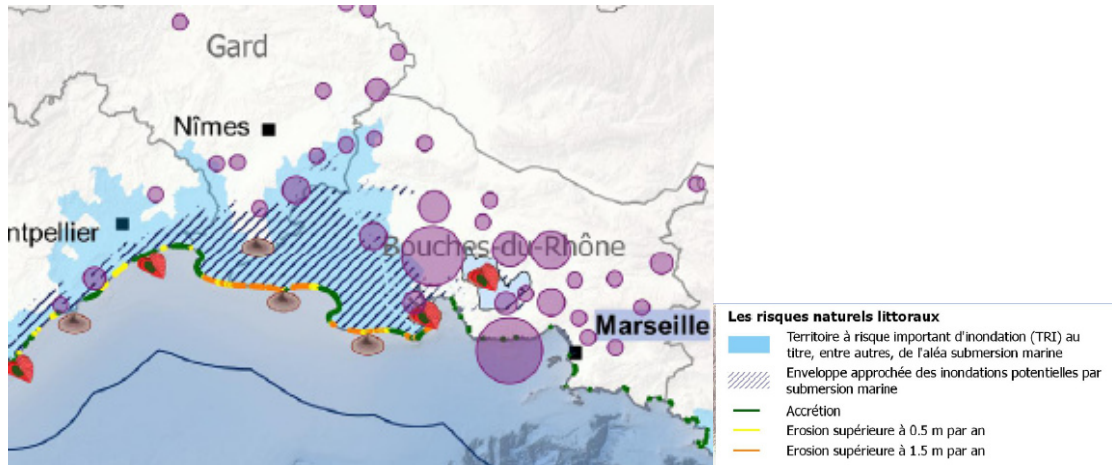
L'établissement compte au 1^{er} janvier 2022, 84 820 habitants (dont plus de 50 000 d'entre eux résident à Arles), avec une densité moyenne de 58 habitants/km². Il regroupe six communes des Bouches-du-Rhône⁴. Deux d'entre elles, ouvertes sur la mer avec une façade de 40 kilomètres, sont soumises aux dispositions de la « loi Littoral » codifiées aux articles L. 121-1 et suivants du code de l'urbanisme : la commune d'Arles, quoique sa partie agglomérée soit située à 40 kilomètres de la mer, et la commune des Saintes-Maries-de-la-Mer, située à proximité de l'embouchure du Petit-Rhône⁵. Celle-ci est la dernière à avoir rejoint la communauté d'agglomération au 1^{er} janvier 2014.

Le territoire est naturellement exposé aux risques littoraux. La carte ci-dessous, tirée du document stratégique de façade (DSF) Méditerranée élaboré par l'État, illustre une conjonction des risques unique sur le littoral de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur compte tenu de son intensité et de son étendue.

⁴ Arles, Tarascon, les Saintes-Maries-de-la-Mer, Saint-Martin-de-Crau, Boulbon et Saint-Pierre-de-Mézoargues.

⁵ À l'est de Salin-de-Giraud, la commune voisine de Port-Saint-Louis-du-Rhône est membre de la métropole Aix-Marseille Provence.

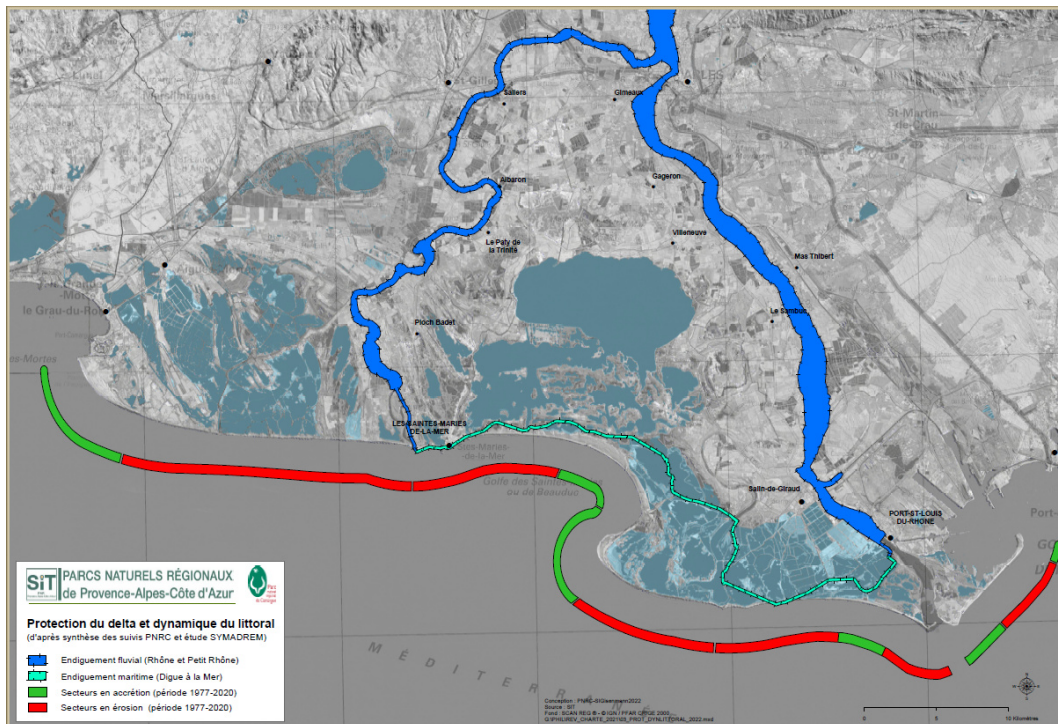
Carte n° 2 : Les risques littoraux en Camargue



Source : Document stratégique de façade Méditerranée, volet n° 1, p. 26 (extrait de carte).

Les deux communes littorales de l'établissement (il s'agit plus particulièrement, en ce qui concerne Arles, du village littoral de Salin-de-Giraud qui lui est rattaché) sont directement confrontées à l'érosion côtière et à la submersion marine. Pour s'en protéger, le littoral de la Camargue insulaire est entièrement bordé par la digue à la mer (figurée en bleu clair sur le plan ci-dessous), complétée localement d'épis, de brise-lames et de tenons.

Photo n° 1 : Protection du Delta et dynamique du littoral 2022



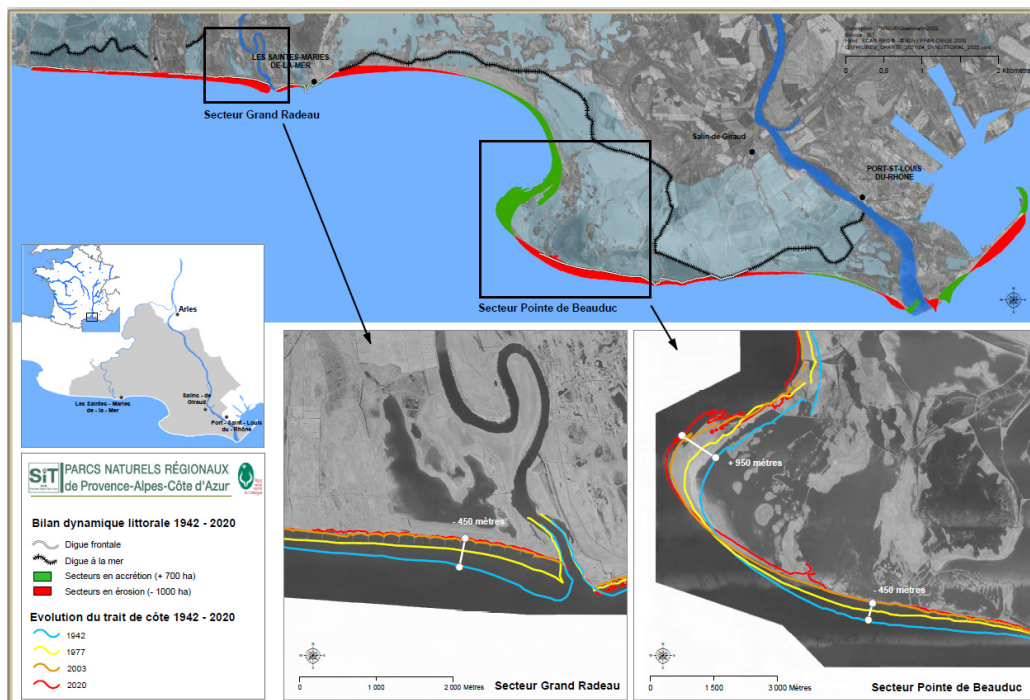
Source : Parc naturel régional de Camargue.

1.1.2 L'exposition du territoire à l'érosion côtière

Si le littoral camarguais connaît quelques phénomènes localisés d'accrétion⁶ (notamment sur la Pointe de Beauduc à Salin-de-Giraud⁷), l'érosion affecte 76 % du linéaire - certains enrochements existants ayant d'ailleurs accentué, par effet de report latéral, l'érosion sur des zones non enrochées. Les changements morphologiques naturellement induits par la dynamique littorale sont désormais aggravés par le bilan sédimentaire du Grand delta du Rhône, négatif depuis les années 1980. Le fleuve apporte en effet de moins en moins de matériaux jusqu'à son embouchure (30 millions de tonnes par an il y a un siècle, contre 8 à 10 millions de tonnes par an aujourd'hui⁸).

Les illustrations présentées ci-dessous établissent des reculs estimés à 450 mètres acquis en moins de 80 ans sur les secteurs du Grand Radeau (à l'ouest de la commune des Saintes-Maries-de-la-Mer) et de la Pointe de Beauduc.

Carte n° 3 : Dynamique littorale et évolution du trait de côte en Camargue entre 1942 et 2020



Source : Parc naturel régional de Camargue.

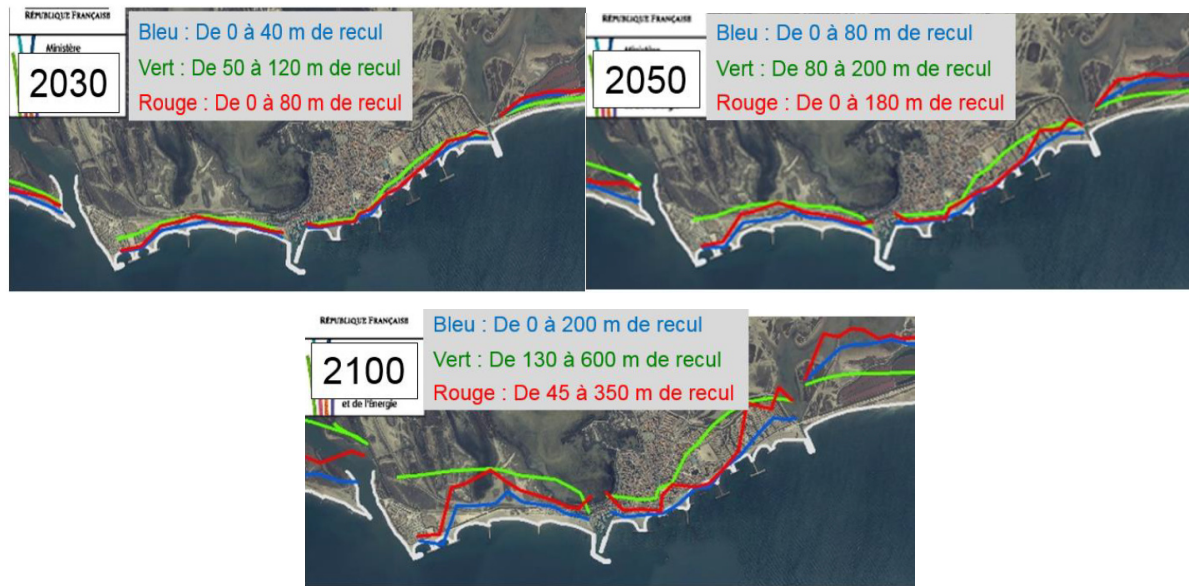
Les projections de l'évolution du trait de côte de 2030 à 2100, élaborées par le centre européen de recherche et d'enseignement des géosciences de l'environnement (CEREGE), en fonction de scénarios plus ou moins optimistes, sont encore plus alarmantes.

⁶ Progression de la ligne de rivage par accumulation de sédiments. Source : Conservatoire du littoral.

⁷ Un autre phénomène d'accrétion est localisé sur la pointe de l'Espiguette, dans le Gard (commune du Grau-du-Roi).

⁸ Source : PETR du Pays d'Arles, SCoT du Pays d'Arles, état initial de l'environnement, p. 251.

Carte n° 4 : Projections d'évolution de la position du trait de côte



Source : CEREGE.

1.1.3 L'exposition à la submersion marine et les conséquences de l'élévation du niveau marin

La Camargue a essentiellement vécu sous la menace venue du Rhône. La grande crue de 2003, lors de laquelle une digue s'est rompue en amont d'Arles causant des dommages importants, a conduit en 2007 à l'élaboration du Plan Rhône⁹, dont les engagements et objectifs sont actuellement contractualisés dans le cadre du contrat de plan interrégional État-région (CPIER) 2021-2027. Même si tout danger n'est pas écarté, le risque d'inondation par débordement du fleuve est considéré comme maîtrisé au travers de ce plan (auquel s'adossent des plans de prévention des risques locaux¹⁰), notamment en ce qui concerne la sécurisation du territoire jusqu'à Arles¹¹. Ayant fait l'objet d'une large concertation, sa mise en œuvre est localement bien acceptée et ses grandes orientations ne sont pas, dans l'ensemble, remises en cause au plan scientifique avec le changement climatique.

Le principal danger en termes de risques d'inondation vient désormais de la mer, bien que 85 % du littoral du delta soit déjà artificialisé par des ouvrages de défense (digues, brise-lames et épis, outre d'autres aménagements légers de type ganivelles).

⁹ Le Plan Rhône (450 M€) a défini un programme de travaux de sécurisation au long cours sur l'ensemble du bassin, le SYMADREM étant notamment chargé de la réalisation des travaux de restructuration et de confortement des ouvrages de protection de Beaucaire à la mer. Il concerne 180 kilomètres de digues fluviales (pas de volet maritime). Quasiment tous les systèmes d'endiguement sont concernés (réhausse, confortement, etc.) afin de résister à la crue de référence de 12 500 m³/seconde.

¹⁰ Des plans de prévention des risques (PPR) intégrant la submersion marine ont été approuvés en Camargue. Ils concernent les communes d'Arles, de Port-Saint-Louis-du-Rhône et des Saintes-Maries-de-la-Mer.

¹¹ Des questionnements demeurent effectivement autour du décorsetage du Petit Rhône en aval d'Arles.

Depuis une vingtaine d'années, la montée du niveau marin s'accélère sous l'effet du changement climatique. Le rapport du GIEC (groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat) paru en 2022 prévoit « *qu'il est pratiquement certain que niveau marin moyen continuera à s'élever au cours du XXI^{ème} siècle en réponse au réchauffement continu du système climatique* ». Les cinq scénarii établis en fonction du niveau futur de maîtrise des émissions des gaz à effet de serre (du plus optimiste SSP¹²1-1.9 au plus pessimiste SSP5-8.5) prédisent une élévation continue du niveau de la mer jusqu'en 2100. Une hausse plus marquée encore pourrait être observée à cet horizon compte tenu des incertitudes qui pèsent sur la stabilité des inlandsis¹³ : le scénario SSP5-8.5 alternatif dit « *low confidence* » (absent du tableau ci-dessous) prévoit une élévation possible de 0,88 mètre, dans une fourchette allant de 0,63 à 1,6 mètre.

Tableau n° 1 : Projections d'élévation du niveau marin mondial (fourchettes probables) pour les cinq scénarios SSP par rapport à une base de référence 1995-2014

	SSP1-1.9	SSP2-2.6	SSP2-4.5	SSP3-7.0	SSP5-8.5
Total (2030)	0.09 (0.08–0.12)	0.09 (0.08–0.12)	0.09 (0.08–0.12)	0.10 (0.08–0.12)	0.10 (0.09–0.12)
Total (2050)	0.18 (0.15–0.23)	0.19 (0.16–0.25)	0.20 (0.17–0.26)	0.22 (0.18–0.27)	0.23 (0.20–0.29)
Total (2090)	0.35 (0.26–0.49)	0.39 (0.30–0.54)	0.48 (0.38–0.65)	0.56 (0.46–0.74)	0.63 (0.52–0.83)
Total (2100)	0.38 (0.28–0.55)	0.44 (0.32–0.62)	0.56 (0.44–0.76)	0.68 (0.55–0.90)	0.77 (0.63–1.01)
Total (2150)	0.57 (0.37–0.86)	0.68 (0.46–0.99)	0.92 (0.66–1.33)	1.19 (0.89–1.65)	1.32 (0.98–1.88)

Source : GIEC.

Selon les données fournies par la société nationale de protection de la nature (SNPN) gérant la réserve naturelle de Camargue, la hausse moyenne constatée sur le Grand delta du Rhône a été de 7 centimètres entre 2001 et 2019, soit une vitesse d'élévation moyenne de 3,7 mm par an qui correspondrait exactement à la moyenne mondiale indiquée par le GIEC sur la période 2006-2018¹⁴.

Avec l'augmentation attendue de la fréquence et de l'intensité des événements météorologiques intenses, et notamment des tempêtes, l'élévation du niveau de la mer amplifiera les submersions marines, qui provoqueront des inondations à la fois plus importantes et plus rapides du littoral. Ainsi, selon un diagnostic présenté par le syndicat mixte interrégional d'aménagement des digues du delta du Rhône et de la mer (SYMADREM) adopté en conseil syndical lors de sa séance du 17 octobre 2022, les tempêtes centennales actuelles pourraient connaître une occurrence de 5 à 10 ans seulement à horizon 2100.

¹² Les trajectoires socio-économiques partagées (en anglais, *shared socioeconomic pathways* ; SSP) sont des scénarios d'évolutions socio-économiques mondiales projetés jusqu'en 2100. Ils sont utilisés pour élaborer des scénarios d'émissions de gaz à effet de serre associés à différentes politiques climatiques.

¹³ Glacier de très grande étendue se présentant sous la forme d'une nappe de glace recouvrant la terre ferme et qui peut atteindre plusieurs milliers de mètres d'épaisseur. Il n'en existe que deux actuellement : l'inlandsis de l'Antarctique, le plus étendu, et l'inlandsis du Groenland.

¹⁴ Selon le sixième rapport du GIEC paru en 2022, « *le niveau marin moyen (Global Mean Sea Level - GMSL) a augmenté de 0,20 [0,15 à 0,25] m entre 1901 et 2018, avec un taux d'élévation qui s'est accéléré depuis les années 1960 pour atteindre 3,7 [3,2 à 4,2] mm/an pour la période 2006-2018 (degré de confiance élevée)* ».

Tableau n° 2 : Synthèse de l'évolution des occurrences des tempêtes

Occurrence actuelle	Horizon 2030	Horizon 2050	Horizon 2100		
Elévation du niveau marin selon le GIEC, par rapport à [1995-2014]	+10 cm*	+20 cm**	+44 cm	+56 cm	+ 77 cm
10 ans	5/10 ans	3/5ans	< 3 ans		
30 ans	20/25 ans	10/15 ans	3/5ans		
100 ans	65/70 ans	30/35 ans	5/10 ans		
1700 ans	1700 ans	700 ans	100 ans	40/45 ans	10/15 ans

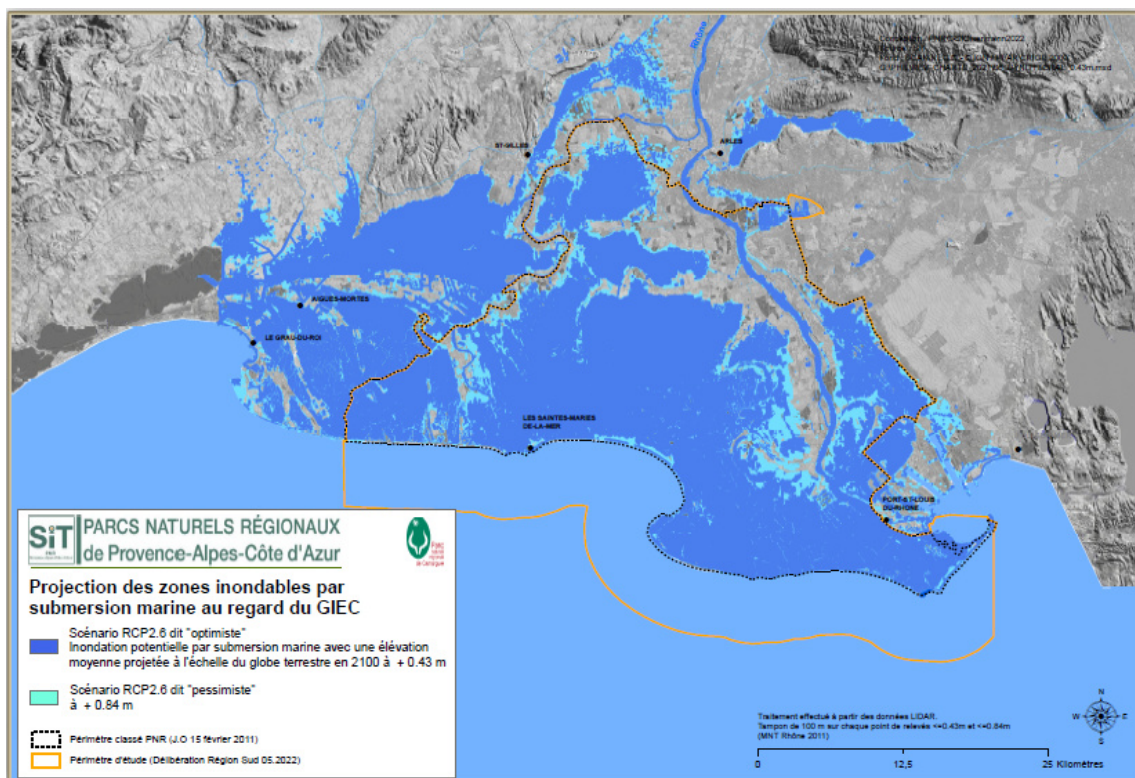
Source : SYMADREM, « Stratégie sur le littoral du Grand Delta du Rhône sur les thématiques de l'évolution de la position du trait de côte et de la submersion marine – Diagnostic », décembre 2022, à partir des données du BRGM.

Les niveaux marins extrêmes étant atteints plus fréquemment, le risque d'entrées d'eau massives par submersion marine dans le grand delta du Rhône est estimé à 65 % avant 2030 et à 99 % avant 2050. Celui que les espaces urbanisés soient touchés est évalué à 10 % avant 2030 et à 40 % avant 2050.

Sur un territoire de très faible pente, l'élévation du niveau marin moyen provoquera des submersions fréquentes, voire un ennoisement permanent de certains secteurs (outre le risque de tsunami¹⁵). La carte ci-dessous, qui ne fait pas référence aux scénarii les plus pessimistes actuellement à l'étude, en donne un aperçu.

¹⁵ Selon la commission océanographique intergouvernementale de l'UNESCO, il est établi que, dans les trente années à venir, un tsunami frappera les côtes de la Méditerranée. Sur les rivages camarguais qui se caractérisent par des altitudes à peine positives, la pénétration des eaux sera importante. Pour les populations, fuir les lieux impliquera donc de parcourir de longues distances avant de trouver refuge dans des endroits hors d'atteinte de la montée des eaux.

Carte n° 5 : Projection des zones inondables par submersion marine selon le GIEC



Source : Parc naturel régional de Camargue.

Selon le diagnostic précité du SYMADREM, le dommage moyen annuel (DMA) lié à la submersion marine, qui correspond à la moyenne des dommages pouvant être causés¹⁶ pondérée par les probabilités d'apparition annuelle de chaque tempête, va connaître une croissance exponentielle à partir de 2050. Cet indicateur exprime ce que coûtera en moyenne, chaque année, l'ensemble des événements d'inondations possibles et figure le coût de l'inaction.

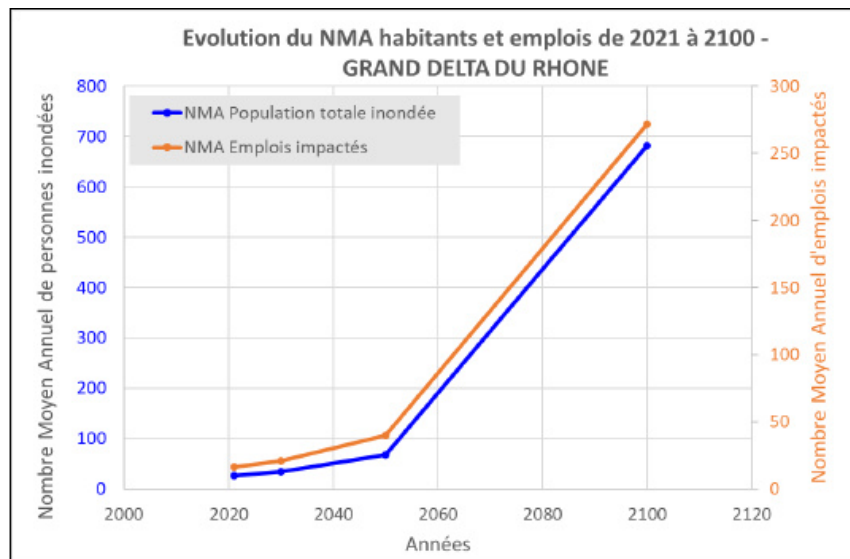
À l'échelle du grand delta du Rhône, le DMA pourrait ainsi passer de 3,3 millions d'euros (M€) aujourd'hui à 6,1 M€ en 2050, avant de s'élever entre 13 et 30 M€ en 2100 selon le niveau d'élévation du niveau marin considéré (de 44 cm à 77 cm), avec des dommages non agricoles qui deviennent nettement prépondérants. En effet, si les dommages liés à la submersion marine devraient principalement affecter des terres agricoles au cours des 30 ou 40 prochaines années, les logements et les entreprises des zones urbanisées seront les principales victimes au cours des décennies suivantes, avec un DMA qui connaîtra une évolution exponentielle à partir de 2050¹⁷. L'indicateur détermine les sommes qui seraient à provisionner chaque année pour faire face aux dommages éventuels¹⁸.

¹⁶ Ces dommages sont estimés à partir des enjeux présents dans les territoires exposés au risque.

¹⁷ Source : SYMADREM, « Stratégie sur le littoral du Grand Delta du Rhône sur les thématiques de l'évolution de la position du trait de côte et de la submersion marine – Diagnostic », décembre 2022, pp. 79-80.

¹⁸ Source : SYMADREM, diagnostic précité, citant un extrait du « Guide Méthodologique 2018 – Analyse multicritère des projets de prévention des inondations » du Commissariat général au développement durable – Ministère de la transition écologique et solidaire.

Graphique n° 1 : Nombre moyen annuel (NMA) d'enjeux en zone inondable



* sur la base d'une moyenne de trois scénarios d'élévation du niveau marin : + 44, + 56 et + 77 cm.
Source : SYMADREM, stratégie littorale, étude diagnostic.

Les submersions et l'élévation du niveau de la mer supposent par ailleurs la progression du biseau salé dans les nappes et la remontée de coin salé dans le fleuve, avec pour conséquence l'émergence d'une problématique nouvelle de salinisation des sols et des étangs. Conjuguée à la baisse du débit du Rhône, il en résulte des terres agricoles qui deviennent de plus en plus impropres à la culture.

Sur un territoire à la richesse biologique exceptionnelle, couvert par au moins 14 statuts de protection différents¹⁹, l'impact de ce phénomène de salinisation sur la biosphère est également source d'inquiétudes. En matière de biodiversité, la Camargue constitue notamment, pour les oiseaux, l'un des plus importants points de halte migratoire de la rive européenne de la Méditerranée et le plus important de France (plus de 160 espèces concernées)²⁰.

¹⁹ La seule commune des Saintes-Maries-de-la-Mer est concernée par 9 ZNIEFF, 5 sites Natura 2000, une réserve de biosphère, une réserve naturelle nationale, le parc naturel régional de Camargue, des zones humides protégées par la convention internationale Ramsar, la trame verte et bleue définie au SRCE, et des espaces naturels remarquables au titre de la loi Littoral cartographiés dans la directive territoriale d'aménagement des Bouches-du-Rhône. Des terrains ont également été acquis par le Conservatoire du littoral et le département des Bouches-du-Rhône en vue de leur conservation.

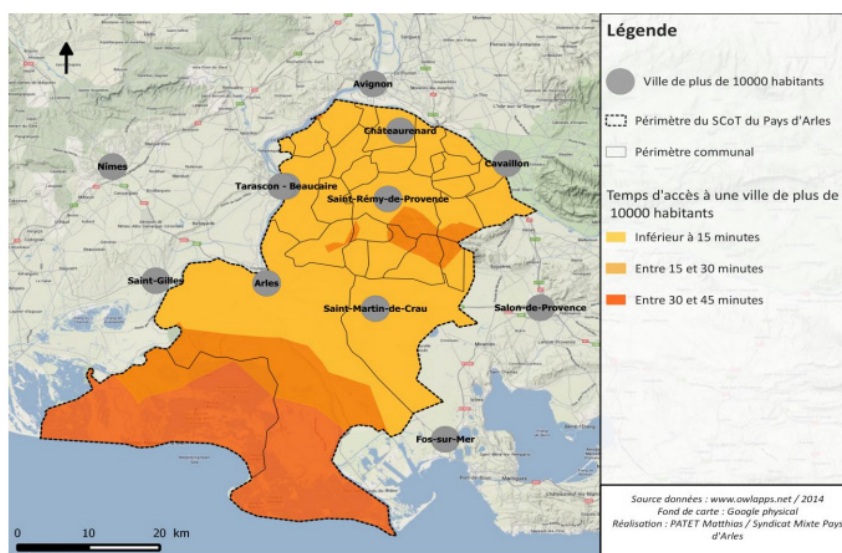
²⁰ À ce titre, le projet d'éolien flottant « Provence Grand Large » localisé à 17 kilomètres au large de la plage Napoléon à Port-Saint-Louis-du-Rhône suscite des inquiétudes.

1.2 La forte vulnérabilité de la commune des Saintes-Maries-de-la-Mer face aux effets du changement climatique

Le village de Salin-de-Giraud, situé sur le territoire de la commune d'Arles, est inondable en cas de forte tempête²¹ et la commune des Saintes-Maries-de-la-Mer concentre quant à elle les plus fortes problématiques d'érosion côtière et de submersion marine.

Troisième commune rurale de France par sa superficie, la commune s'étend sur 37 461 hectares avec une altimétrie comprise entre 0 et 5 mètres. Ville isolée au sens de l'Insee, elle est située hors zone d'attraction des villes²². Une forte identité locale²³ et une sédentarisation marquée de la population locale (composée de personnes âgées²⁴ et d'actifs travaillant à 87 % sur le territoire de la commune compte tenu de son isolement géographique) renforcent une certaine position de repli.

Carte n° 6 : Temps d'accès à une commune de plus de 10 000 habitants en Pays d'Arles



Source : PETR du Pays d'Arles, SCoT du Pays d'Arles, rapport de présentation, tome 1 : diagnostic préalable.

²¹ Une nouvelle protection rapprochée est à l'étude, en plus de la digue à la mer.

²² Source : ANCT, Observatoire des territoires. Observatoire des territoires - ANCT - Indicateurs : cartes, données et graphiques (observatoire-des-territoires.gouv.fr). A noter que son territoire est entièrement inclus dans le périmètre du parc naturel régional de Camargue, à la différence d'Arles.

²³ Les Saintes-Maries-de-la-Mer sont présentées comme la « capitale » culturelle et patrimoniale de la Camargue. La commune a d'ailleurs déposé auprès de l'INPI une dizaine de marques, noms de domaine internet, drapeaux et symboles afin de caractériser le territoire et le protéger.

²⁴ Les plus de 60 ans représentent environ 45 % de la population communale.

Les zones urbanisées représentent 0,4 % du territoire communal²⁵. La population (2 144 habitants selon le dernier recensement de 2019, en forte diminution depuis 2014²⁶) réside majoritairement dans le bourg en bord de mer²⁷. Selon le diagnostic du SYMADREM, les Saintes-Maries-de-la-Mer représentent ainsi 21 % du DMA total lié à la submersion marine en zone urbanisée sur le grand delta du Rhône (50 % en zone non urbanisée).

Si le paysage littoral de la Camargue insulaire n'a pas connu la vague des complexes balnéaires créés *ex-nihilo* dans le cadre du « plan Racine » côté occitan, les Saintes-Maries-de-la-Mer connaissent toutefois une forte pression touristique. Station classée de tourisme²⁸ et faisant partie des trois principaux pôles touristiques du Pays d'Arles²⁹, la commune est surclassée dans la catégorie démographique des communes de 10 000 à 20 000 habitants³⁰. Pendant la saison estivale et lors d'événements traditionnels comme le pèlerinage des gens du voyage au cours du mois de mai, la population atteint 40 000 personnes. Plus de 106 000 touristes ont été recensés en 2022³¹. Au plan économique, le tourisme et ses activités dérivées sont un secteur majeur pour la commune.

La collectivité dispose d'un parc de résidences secondaires qui représente 60 % de son parc total de logements, alors que les moyennes départementale et régionale s'élèvent respectivement à 4,6 % et 17,8 %.

Tableau n° 3 : Nombre de logements par catégorie sur le territoire des Saintes-Maries-de-la-Mer

	1968(*)	1975(*)	1982	1990	1999	2008	2013	2019
Ensemble	1 041	1 072	1 773	2 305	2 860	2 922	2 793	3 091
Résidences principales	670	780	789	941	1 151	1 127	1 284	1 121
Résidences secondaires et logements occasionnels	250	176	821	961	1 148	1 768	1 223	1 857
Logements vacants	121	116	163	403	561	27	286	113

Source : Insee.

²⁵ Le territoire comprend principalement des terres alluviales et des marais : lagunes littorales (46,7 % de l'occupation des sols en 2018), marais maritimes (34,3 %) et rizières (6,8 %). Source : Corine Land Cover (base de données européenne d'occupation biophysique des sols).

²⁶ La population, vieillissante, marque une diminution (- 3,1 % entre 2013 et 2019, contre 0,4 % pour les populations des Bouches-du-Rhône et de la région PACA). Source : Insee.

²⁷ La densité de population de la commune est très faible (moins de 6 habitants/km² - contre 402,6 habitants/km² pour l'ensemble du département des Bouches-du-Rhône).

²⁸ Source : dernier arrêté préfectoral de classement du 25 février 2022.

²⁹ Source : PETR du Pays d'Arles, SCoT du Pays d'Arles, rapport de présentation, tome 1 : diagnostic préalable.

³⁰ Source : arrêté du 30 janvier 2001 du préfet des Bouches-du-Rhône.

³¹ Source : bilan d'activité 2022 de l'office de tourisme.

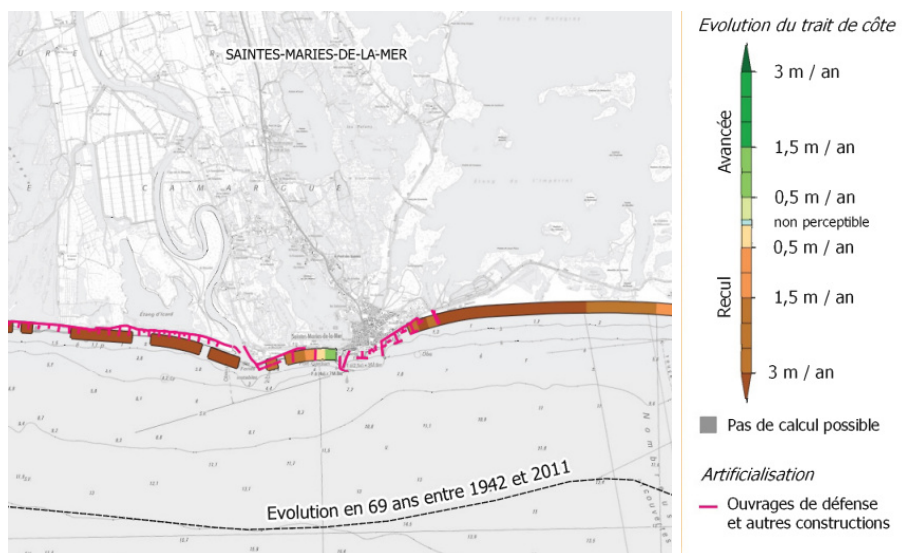
La commune compte par ailleurs de nombreuses autres modalités d'hébergement touristique. Il en résulte un produit de la taxe de séjour confortable qui, si l'on excepte l'année 2020 de crise sanitaire, est en constante augmentation au cours de la période contrôlée (passant de 458 000 € en 2018 à 652 000 € en 2022³²).

Les atouts touristiques de la commune sont toutefois menacés, à commencer par les plages, dont l'exploitation fait l'objet de huit concessions à des tiers privés.

La régression de la côte est en effet particulièrement sensible aux Saintes-Maries-de-la-Mer, classée en zone de vulnérabilité « très forte » par le SYMADREM³³ (entre un et cinq mètres de recul annuel). Le document diagnostic de l'établissement fait mention d'un recul moyen de la largeur des plages de 26 mètres en 26 ans (1987-2013) au niveau du centre-ville des Saintes-Maries-de-la-Mer, secteur où les enrochements sont réputés efficaces³⁴.

Si, au milieu du 19^{ème} siècle, la commune était située à plus de 400 mètres de la côte (et à deux kilomètres au début du 17^{ème} siècle), la zone urbanisée jouxte désormais le rivage. L'érosion n'est d'ailleurs pas que de surface : le littoral saintois est en effet également sujet à une érosion en profondeur des fonds marins, avec un raidissement des pentes qui fragilise encore davantage le front de mer. Selon le diagnostic du SYMADREM, 385 personnes, 84 entreprises, 88 emplois, 450 hectares de terres agricoles et quatre bâtiments publics sont directement menacés par l'érosion côtière à l'horizon 2100 si l'on tient compte des hypothèses maximales de vitesse d'érosion et en cas d'inaction.

Carte n° 7 : Évolution du trait de côte sur la commune des Saintes-Maries-de-la-Mer



Source : Géolittoral, indicateur national de l'érosion côtière.

³² Source : compte administratif 2022. Par son statut de commune classée station de tourisme, la collectivité peut conserver le produit fiscal, en lieu et place de la communauté d'agglomération.

³³ Source : SYMADREM, diagnostic, carte de vulnérabilité au risque d'érosion du trait de côte sur une bande de 250 mètres, p. 133.

³⁴ Source : SYMADREM, diagnostic, p. 107.

Le centre-bourg est également exposée au risque de submersion marine. Simulant à l'horizon 2100 le pourcentage de surface inondée de chaque secteur de Camargue, le bureau de recherches géologiques et minières (BRGM) prévoit que 91 % du territoire des Saintes-Maries-de-la-Mer sera immergé en cas de survenue de l'événement « moyen 2100 », avec d'importants phénomènes de surverse sur le secteur urbanisé³⁵.

Tableau n° 4 : Simulation de la répartition (en %) des surfaces inondées par événement de référence et scénario de défaillance

Nom du secteur	Superficie totale du secteur (ha) [terre + eau]	Surfaces immergées (%) par événement et scénario								
		Etat initial "actuel"	Frequent n°2	Evènement Moyen Actuel			Extreme	Etat initial à 2100	Moyen 2100	
				Moyen Réf.	Scénario de défaillances					
					D1	D2	D3			
1 Etangs Grau du Roi	8 688	43	54	76	76	76	76	96	58	96
2 Etangs Sud Petite Camargue	7 711	47	83	91	91	91	91	95	66	95
3 Saintes Maries de la Mer	92	5	34	47	48	55	55	92	7	91
4 Etangs du système Vaccarès	27 673	48	54	58	58	58	58	79	61	82
5 Etangs au Nord Sainte Maries	9 827	36	42	46	47	51	47	97	57	94
6 Etangs Nord Rhône-Vif (Petite Camargue)	17 894	46	51	52	51	51	51	74	64	81
7 Etangs Nord Vaccarès	15 363	20	22	22	22	22	22	28	31	34
8 Etangs Pointe Beauduc	6 003	55	93	95	95	95	95	96	85	96
9 Salins de Giraud	9 713	23	54	83	83	83	83	94	65	94
10 Embouchure Rhône rive droite - Piemanson	1 445	14	96	96	97	97	97	97	74	97
11 Embouchure Rhône rive gauche - Napoleon	1 942	21	88	92	92	92	92	94	47	95
12 Port St Louis du Rhône - Fos-sur-mer	4 948	9	21	31	31	31	31	71	22	60
13 Plages Sud de la digue à la mer	918	19	94	94	94	94	94	96	55	96
14 Etangs au Nord Fos - rive gauche Rhône	12 921	8	10	11	11	11	11	39	21	30
Global	125 138	35	48	54	54	54	54	74	53	75

Source : BRGM, Modélisation de la submersion marine en Camargue, rapport final, avril 2017.

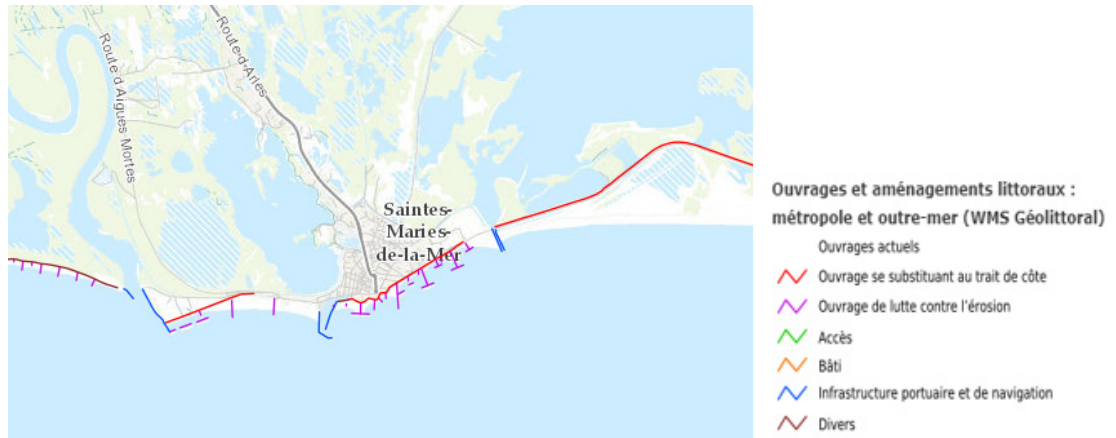
À partir de ces modélisations, la direction départementale des territoires et de la mer (DDTM) des Bouches-du-Rhône a évalué à 73 % la part de la population des Saintes-Maries-de-la-Mer exposée au risque de submersion marine dans le cadre d'un « événement moyen 2100 » (contre 29,70 % pour « l'événement moyen actuel »)³⁶.

Pour se protéger de ces risques majeurs, la zone agglomérée de la commune est établie derrière les systèmes d'endiguement, à tel point que la mer, cachée derrière les hauteurs de la digue à la mer, est invisible depuis le centre-ville.

³⁵ Le chiffre est de 94 % pour Salin-de-Giraud.

³⁶ Source : DDTM des Bouches-du-Rhône, Avenir de la Camargue face au changement climatique, septembre 2021.

Carte n° 8 : Ouvrages et aménagements littoraux sur la commune des Saintes-Maries-de-la-Mer³⁷



Source : CEREMA, cartographie nationale des ouvrages et aménagements littoraux.

Photo n° 2 : Vues aériennes du front de mer au droit de la partie urbanisée de la commune des Saintes-Maries-de-la-Mer



Source : SCoT du Pays d'Arles (rapport de présentation, tome 1 : diagnostic socio-économique) et site Internet

³⁷ L'annexe n° 2 au présent rapport présente de façon plus précise les noms et localisations des différents ouvrages au droit de la partie urbanisée de la commune.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La Camargue insulaire, illustration de la dynamique littorale à l'œuvre, constitue un enjeu d'ampleur nationale compte tenu de la superficie de territoire menacée par les risques littoraux. Malgré les ouvrages défensifs présents tout le long de la façade, les projections en matière d'érosion côtière et de submersion marine sous l'effet du changement climatique promettent le territoire à des entrées d'eau de plus en plus fréquentes et massives, voire à l'ennoiement permanent de certains secteurs à l'horizon de quelques décennies.

Si le littoral camarguais est marqué par une faible urbanisation, les pressions qui s'exercent sur le centre-bourg de la commune des Saintes-Maries-de-la-Mer, station classée de tourisme de la communauté d'agglomération Arles-Crau-Camargue-Montagnette, sont particulièrement aiguës. Située en front de mer directement en arrière du rempart de la digue à la mer, la commune dont l'économie locale repose largement sur des attraits balnéaires dont l'érosion côtière et l'élévation du niveau marin menacent la pérennité, se trouve exposée aux défis climatiques.

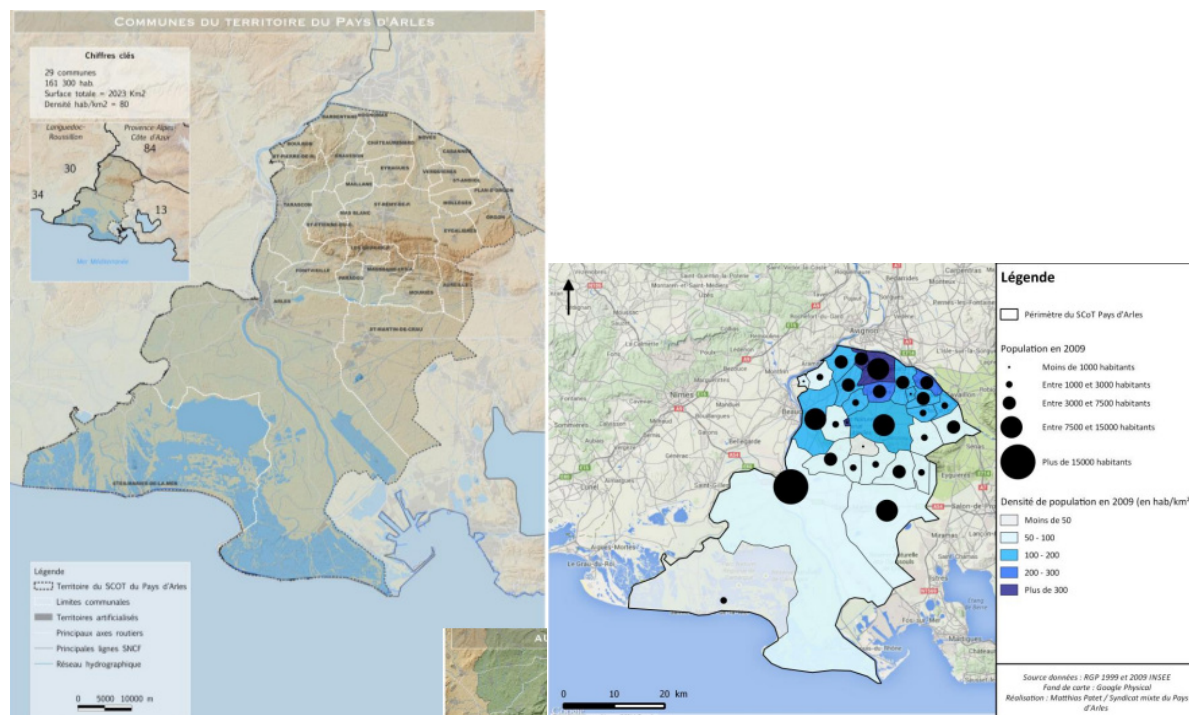
2 LA PRISE EN COMPTE DES RISQUES LITTORAUX DANS LA PLANIFICATION URBAINE

2.1 Une communauté d'agglomération qui n'exerce pas de compétences en matière d'urbanisme

2.1.1 Un schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Pays d'Arles porté par un pôle d'équilibre territorial et rural (PETR)

Dès sa création en 2004, la communauté d'agglomération a confié l'élaboration du SCoT à un syndicat mixte, aujourd'hui constitué en pôle d'équilibre territorial et rural (PETR) du Pays d'Arles. Ce dernier regroupe trois EPCI, dont la communauté d'agglomération. Les cartes ci-dessous en établissent le périmètre et mettent en lumière l'isolement de la zone littorale par rapport au reste du territoire du Pays d'Arles.

Carte n° 9 : Périmètre du SCoT du Pays d'Arles et poids démographique des communes concernées



Source : PETR du Pays d'Arles, SCoT du Pays d'Arles, Rapport de présentation, livre 1 : diagnostic socio-économique.

Résultat d'un long travail, puisque les études ont été lancées en 2007, le SCoT a finalement été approuvé le 13 avril 2018, puis modifié le 26 avril 2019. Il s'agit donc d'un document récent.

Signalant que 62 % du territoire sont situés en zone inondable, y compris en raison des submersions marines, la partie « diagnostic socio-économique » du SCoT expose les éléments de vulnérabilité du territoire face aux risques et élève la prise en compte de ces derniers dans les opérations d'aménagement à un niveau « prioritaire ». L'évolution du trait de côte y est notamment qualifiée « *d'enjeu économique majeur* ».

Le cas emblématique des Saintes-Maries-de-la-Mer fait l'objet d'une attention particulière, même si la rédaction est assez retenue. Tout en indiquant que la zone au droit du village est « *stable* » - ce que le caractère d'urgence des travaux demandés par la commune au droit de Port Gardian ne corrobore pas -, le diagnostic indique que le centre-bourg se trouve « *presque en situation insulaire* » et que « *certaines épis sont aujourd'hui submergés* ». Le document laisse toutefois entendre, pour tempérer le propos, que la protection par les autres ouvrages de défense (brise-lames et ganivelles³⁸) resterait assurée.

Les projections du SCoT demeurent optimistes, puisque celui-ci table sur une élévation du niveau de la mer « *assez probable* » de 50 centimètres d'ici 2100, en-deçà des scénarii sur lesquels l'État se fonde à titre prudentiel selon les données disponibles (+ 80 centimètres).

³⁸ Il s'agit en l'espèce de clôtures en bois destinés à maintenir le cordon dunaire en faisant office de brise-vent.

En même temps qu'il admet que la Camargue est exposée à des risques croissants, le diagnostic ne se prononce pas sur les solutions à privilégier et conclut laconiquement que, « à l'exception de certains secteurs, la stratégie de lutte frontale présentera de plus en plus de limites, avec la question du coût d'entretien de certains aménagements. Pour autant, les stratégies de retrait ou de reconstitution de milieux naturels ne suscitent pas l'adhésion ».

Dans le même sens, l'état initial de l'environnement du SCoT, prolixe par ailleurs sur le risque inondation par débordement du Rhône, est peu disert sur l'érosion côtière et le risque de submersion marine, qualifiés de phénomènes « complexes » et « difficiles à maîtriser » sur lesquels le document ne s'étend pas davantage.

La directive territoriale d'aménagement (DTA)³⁹ des Bouches-du-Rhône de 2007⁴⁰, dont les orientations s'imposent au SCoT, s'intéresse longuement aux risques d'inondation par le Rhône et aux risques technologiques liés à l'activité industrialo-portuaire dans le golfe de Fos. Cependant, trop ancienne par rapport aux défis actuels, elle reste muette sur les risques littoraux auxquels le territoire est confronté, notamment l'érosion côtière qui n'est pas abordée.

Le principal enjeu du développement local y est présenté sous la forme d'une alternative économique simple, entre préservation de l'identité camarguaise, d'une part, et ouverture aux influences extérieures au risque d'atteindre à sa singularité, d'autre part. Sans se prononcer sur ce point, la DTA insiste en tout état de cause sur le « rattachement au reste du territoire métropolitain », compte tenu du potentiel de développement économique de la Camargue, de son attractivité culturelle et touristique et de son positionnement sur un axe est-ouest.

Si le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) du SCoT promeut, de manière générale et peu opérationnelle⁴¹, la nécessité pour les territoires côtiers de « s'adapter aux risques venus de la mer » en « [anticipant] le risque de submersion marine par des pratiques innovantes », le document d'orientation et d'objectifs (DOO), qui constitue le volet prescriptif du schéma, opte pour les solutions traditionnelles. Ainsi que le permettent les dispositions particulières d'application de la loi littoral dans la DTA⁴², y compris pour les espaces naturels remarquables, le DOO indique qu'il convient de poursuivre les programmes du SYMADREM en matière de renforcement et de réalisation d'ouvrages de protection (tels que les digues et pertuis) et d'autoriser les constructions, installations, travaux et ouvrages qui tendent à réduire l'aléa dans les zones inondables (prescription P194).

³⁹ Définie par l'article L. 111.1.1 du code de l'urbanisme, la DTA fixe les principaux travaux qui contribuent à conserver et protéger les espaces et milieux objectifs de l'État en matière de localisation des grandes infrastructures de transport et des grands équipements et de préservation des espaces naturels, des sites et des paysages. Elle peut également préciser les modalités d'application des dispositions particulières au littoral adaptées aux caractéristiques géographiques locales. Elle s'impose aux autres documents d'urbanisme : les plans locaux d'urbanisme et schémas de cohérence territoriale doivent être compatibles avec ses orientations.

⁴⁰ Approuvée par décret n° 2007-779 du 10 mai 2007.

⁴¹ Le sous-objectif 3.C.2 prévoit ainsi de « veiller à ne pas aggraver l'exposition des biens et des personnes aux risques », notamment en « [prenant] en compte les zones de risques naturels et technologiques », ce qui relève de la tautologie.

⁴² Sans bouleverser les principes de limitation de l'urbanisation auxquelles sont soumises les communes littorales (et sans davantage définir les critères d'appréciation du caractère limité ou non de l'extension de l'urbanisation dans les espaces proches du rivage), les modalités particulières d'application de la DTA à l'unité géographique camarguaise ont pour principal effet de préciser la notion de « travaux ayant pour objet la conservation et la protection des milieux naturels », qui sont autorisés dans les espaces remarquables qui entourent en l'espèce la zone urbanisée des Saintes-Maries-de-la-Mer. Elle y inclut ainsi explicitement les travaux d'entretien, de réfection et de modifications des digues qui préservent le territoire des inondations, ainsi que les travaux qui permettent de maintenir les échanges libres entre la mer et les lagunes (source : DTA, chapitre 4 « Les modalités d'application de la loi littoral », chapitre 3.1 « Modalités particulières aux unités géographie – La Camargue », p. 105).

Pour sa part, le plan climat-air-énergie territorial (PCAET) du Pays d'Arles 2015-2021 (en cours d'actualisation) retient aussi les solutions défensives, lorsqu'il indique, à titre de réponse à l'impératif d'adaptation du territoire face aux risques liés à l'élévation du niveau de la mer, que « *le programme de sécurisation du SYMADREM prend en compte [le] phénomène, notamment pour le dimensionnement des ouvrages* »⁴³. Les actions prévues sont, en l'occurrence, d'« *agrandir et automatiser le pertuis de la Fourcade dans une perspective de changement climatique* » (objectif 5.2.G) et de « *prendre en compte la hausse du niveau marin dans la construction des digues* » (objectif 5.4.B)⁴⁴.

Quant au recul accéléré du trait de côte qui constitue un aléa prégnant, le SCoT reste en position d'attente et n'amorce aucune impulsion forte à l'adresse des documents de planification de rang inférieur. La prescription P206 du DOO indique prudemment « *qu'en matière de gestion du recul du littoral, il convient de rechercher en fonction des enjeux humains, économiques et environnementaux le meilleur équilibre possible entre le confortement des ouvrages sur les secteurs urbanisés du bord de mer et le maintien d'espaces naturels. Les « zones d'organisation de la défense » avec des techniques de défense lourde, sont à alterner avec des secteurs de « maintien ou restauration d'un fonctionnement naturel » caractérisés par des espaces de liberté pour s'adapter aux phénomènes naturels, ou des secteurs de « repli stratégique ou recul contrôlé »*. S'il a le mérite de présenter le panel de solutions possibles, le document ne cite aucun secteur géographique particulier.

Le DOO reprend par ailleurs les dispositions de la loi Littoral, ici applicables aux communes d'Arles et des Saintes-Maries-de-la-Mer, sans autre forme d'adaptation aux circonstances locales : extension de l'urbanisation possible en continuité avec les agglomérations et villages existants (prescription LL-P01), étant observé que Salin-de-Giraud est, à ce titre, identifié au nombre des « villages » par le SCoT ; extension limitée de l'urbanisation au sein des espaces proches du rivage (LL-P06) ; inconstructibilité de la bande littorale des 100 mètres en dehors des espaces urbanisés (LL-P07) ; préservation des espaces remarquables et caractéristiques du littoral (LL-P011).

Le SCoT du Pays d'Arles fait l'objet d'une procédure de révision qui a été engagée le 20 juin 2023. Celle-ci doit notamment être l'occasion de le mettre en conformité avec le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) approuvé par la région Provence-Alpes-Côte d'Azur en juin 2019. Ce dernier s'est globalement peu intéressé à la Camargue et n'a que faiblement pris en compte l'exposition de la bande littorale aux risques naturels et au changement climatique. Toutefois, la région est elle-même engagée dans un processus de révision de son schéma⁴⁵, qui pourrait conduire à des prescriptions plus vigoureuses en matière de gestion intégrée de la zone côtière⁴⁶ et du trait de côte.

⁴³ Source : PCAET du Pays d'Arles 2015-2021, p. 90.

⁴⁴ Source : PCAET du Pays d'Arles, pp. 114, 228 et 234.

⁴⁵ Indépendante de la procédure de *modification* actuellement en cours en 2023.

⁴⁶ 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.* ».

2.1.2 Une absence de plan local d'urbanisme intercommunal à la mesure d'une intercommunalité faiblement intégrée

La loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové du 24 mars 2014, dite « loi ALUR », avait prévu que les EPCI deviendraient compétents de plein droit en matière de plan local d'urbanisme (PLU) au plus tard au 1^{er} janvier 2021 (échéance ensuite repoussée au 1^{er} juillet 2021⁴⁷). Outre qu'il assure une homogénéité réglementaire entre communes d'un même territoire, un PLU intercommunal (PLUi) permet le traitement des enjeux de fond en matière d'aménagement de l'espace à une échelle géographique pertinente.

La loi a toutefois réservé un droit d'opposition pour les communes membres : si au moins 25 % des communes représentant au moins 20 % de la population s'y opposent, le transfert de compétence ne peut avoir lieu.

En l'espèce, le transfert de la compétence PLUi a été refusé par l'ensemble des communes membres de la communauté d'agglomération. De fait, ces dernières demeurent compétentes en matière de PLU et conservent donc également l'exercice du droit de préemption urbain⁴⁸.

Aux Saintes-Maries-de-la-Mer, où le PLU en vigueur a été approuvé le 17 décembre 2019, le maire en fonctions, avant même de requérir l'avis de son conseil municipal, s'était adressé au président de la communauté d'agglomération le 17 novembre 2020 pour exprimer son refus. L'assemblée délibérante réunie le 24 juin 2021 a ensuite confirmé cette position à l'unanimité, estimant le transfert de compétences « *non opportun* » compte tenu de « *l'importance pour la commune de continuer à maîtriser et décider sur son territoire de l'aménagement de l'espace (...) par l'élaboration de documents d'urbanisme correspondant à ses besoins* ».

La situation est commune en Provence-Alpes-Côte d'Azur, puisque la région se singularise au plan national par un faible empressement à envisager l'aménagement urbanistique à l'échelle intercommunale. Deux communes classées stations de tourisme du territoire de la communauté d'agglomération (Arles et les Saintes-Maries-de-la-Mer), désireuses de maîtriser leurs modèles de développement, ont en outre conservé la compétence « promotion du tourisme »⁴⁹.

⁴⁷ Cf. article 7 de la loi 2020-1379 du 14 novembre 2020.

⁴⁸ L'instruction des demandes d'autorisation n'est pas davantage mutualisée. Seule une application d'instruction du droit des sols (GEOxalis) relevant du système d'information géographique (SIG) développé par la communauté d'agglomération est mise à la disposition des communes qui le souhaitent. A ce jour, elle est uniquement utilisée par les communes d'Arles, de Tarascon, de Boulbon et de Saint-Martin-de-Crau.

⁴⁹ Possibilité ouverte par l'article L. 5216-5 du CGCT.

Le projet de territoire de l'établissement, élaboré en 2016, ne s'intéresse pas aux enjeux spécifiques du littoral camarguais. Lorsqu'il est abordé, le sujet est considéré comme relevant entièrement d'une prise en charge par le SYMADREM au travers de la compétence GEMAPI. Bien qu'il s'agisse d'une compétence du syndicat, les risques liés aux inondations par débordement du Rhône restent en revanche une préoccupation forte de la communauté d'agglomération. Dotée depuis 2016 d'une compétence facultative de lutte contre les crues du Rhône et de la mer dans le cadre du Plan Rhône, ce qui lui a permis depuis cette date de siéger au SYMADREM en lieu et place des communes membres (Arles, Saintes-Maries-de-la-Mer et Tarascon), elle pilote notamment la démarche REVITER (réduction de la vulnérabilité aux inondations des territoires rhodaniens), qui concerne uniquement l'inondation par débordement de cours d'eau⁵⁰. Si la communauté d'agglomération souhaite poursuivre son intervention en matière de risques naturels, elle devra prendre en considération le fait que ces derniers sont désormais autant d'origine maritime que fluviale, et s'emparer des questions littorales.

De manière générale, le territoire de l'établissement reste marqué par un faible niveau d'intégration et de solidarité territoriale : absence de pacte de gouvernance malgré le poids marqué de la ville-centre⁵¹ ; absence de pacte financier et fiscal (prévu en 2024) ; faible niveau d'intégration fiscale⁵² ; ratio de rigidité des charges structurelles très bas, à 35,7 % en 2022 ; ratio financement propre disponible sur dépenses propres d'équipement de 100 % en moyenne entre 2018 et 2022 (et de 245 % en 2023), signe que la communauté d'agglomération investit peu pour l'exercice de ses compétences⁵³.

Illustrant le fait que des compétences structurantes sont prises en charge par d'autres acteurs publics à une échelle élargie (PETR du Pays d'Arles et SYMADREM), le tableau ci-dessous montre que, malgré la présence de communes de petite taille, la communauté d'agglomération n'a réalisé que 14,7 % des dépenses totales d'équipement du bloc communal (hors budgets annexes) réalisées sur son territoire au cours de la période 2018-2022.

⁵⁰ Par exemple, le programme INONDACTION, partie intégrante du dispositif REVITER, permet aux propriétaires de logement en zone inondable de bénéficier d'un diagnostic de vulnérabilité gratuit avec accompagnement financier de la communauté d'agglomération au soutien de travaux de réduction de cette vulnérabilité.

⁵¹ Le conseil communautaire est composé de 44 membres avec : 22 sièges pour Arles, 10 sièges pour Tarascon, 9 sièges pour Saint-Martin-de-Crau, 1 seul siège pour chacune des trois autres communes. Le conseil communautaire a décidé de ne pas élaborer de pacte de gouvernance par délibération 2021-024 du 7 avril 2021.

⁵² La CA reverse près de 55 % de la fiscalité qu'elle lève à ses communes membres.

⁵³ La collectivité verse cependant d'importantes subventions d'équipement à ses communes-membres, de montants quasi-égaux à ses dépenses propres d'équipement en 2020 et 2021, et qui l'obligent à emprunter.

Tableau n° 5 : Dépenses d'équipement du bloc communal entre 2018 et 2022 (budgets principaux)

<i>En €</i>	2018	2019	2020	2021	2022	cumul	en %
<i>Arles</i>	12 397 883	12 030 634	8 228 815	14 968 412	16 514 005	64 139 749	35,7 %
<i>Saintes-Maries-de-la-Mer</i>	2 319 966	4 784 630	4 080 947	2 213 622	4 922 865	18 322 030	10,2 %
<i>Saint-Martin de Crau</i>	6 828 539	8 712 144	5 403 866	4 334 695	3 709 111	28 988 354	16,1 %
<i>Tarascon</i>	3 917 982	7 057 988	3 616 866	8 908 988	10 862 926	34 364 749	19,1 %
<i>Boulbon</i>	2 776 039	1 136 793	444 551	816 601	324 883	5 498 867	3,1 %
<i>Saint-Pierre de Mézoargues</i>	429 459	823 271	574 375	165 960	5 403	1 998 469	1,1 %
TOTAL DES COMMUNES	28 669 868	34 545 460	22 349 420	31 408 277	36 339 193	153 312 219	85,3 %
<i>Communauté d'agglomération</i>	6 052 364	8 228 230	5 623 114	3 416 172	3 020 363	26 340 243	14,7 %
BLOC COMMUNAL	34 722 232	42 773 690	27 972 534	34 824 449	39 359 556	179 652 462	100,0 %

Source : CRC, à partir des comptes de gestion des communes membres et de l'établissement.

2.2 L'aménagement du littoral reste une compétence de la commune

2.2.1 Les orientations du plan local d'urbanisme

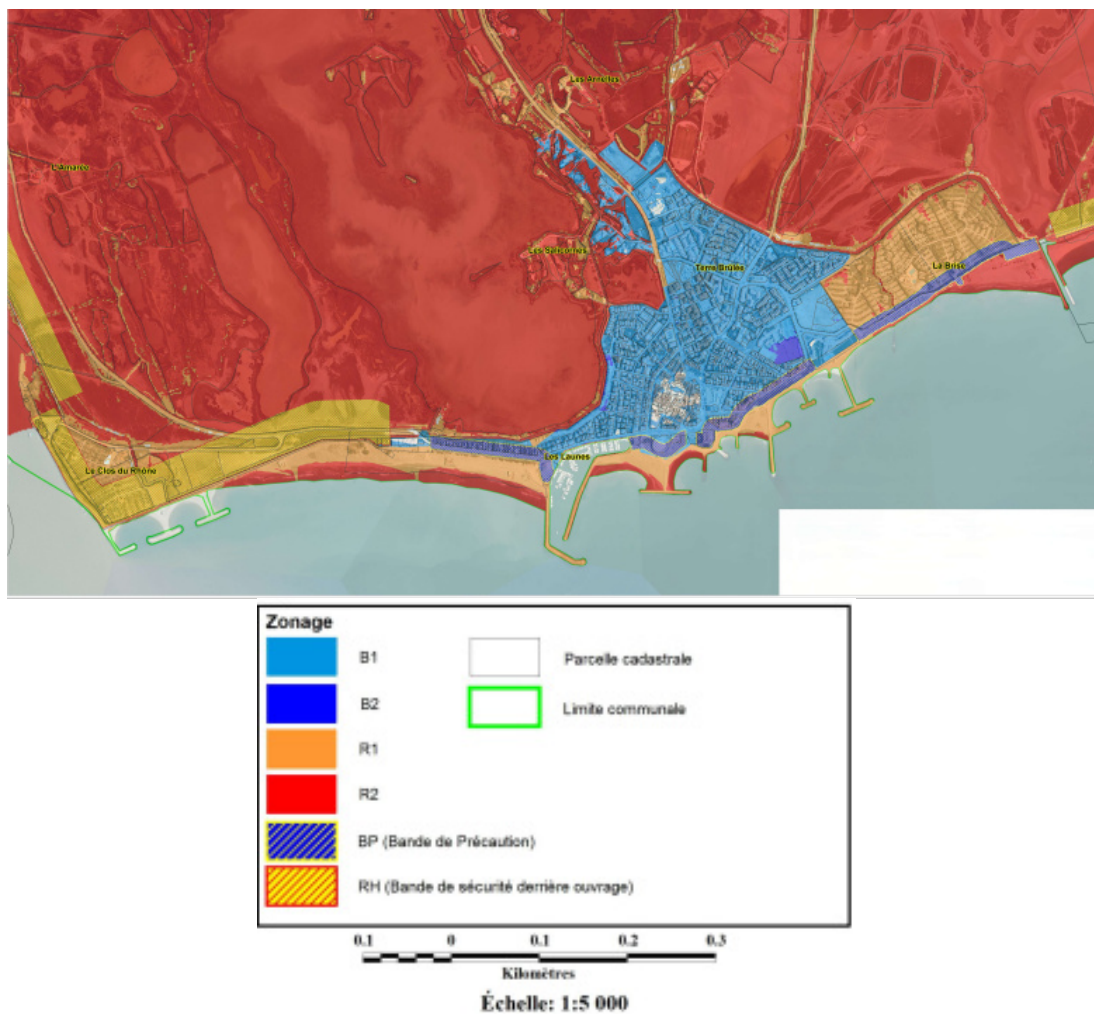
2.2.1.1 Le diagnostic d'un développement contraint face à des risques admis

Le PLU des Saintes-Maries-de-la-Mer, approuvé le 17 décembre 2019, laisse peu de marges de manœuvre à la commune en termes de développement des zones urbanisables, compte tenu des contraintes réglementaires qu'imposent la couverture du territoire par des espaces naturels remarquables, les dispositions de la loi Littoral et le plan de prévention des risques « inondation par débordement du Rhône et submersion marine » (PPRi) approuvé le 7 février 2017.

Le PPRi classe la majeure partie de la commune en zone rouge inconstructible. Le village en front de mer et deux hameaux rétro-littoraux (Pioch Badet et Cabanes de Cambon) sont les seules zones classées en zone bleue, où les constructions sont autorisées sous prescriptions, celles-ci ayant pour objet d'éviter d'aggraver le risque ou d'en provoquer de nouveaux.

Le développement s'inscrit donc dans l'enveloppe urbaine existante (avec urbanisation des « dents creuses », surélévation du bâti, renouvellement urbain ou démolition-reconstruction) et en extension des villages existants.

Carte n° 10 : Zonage réglementaire du PPRI au droit du centre-ville des Saintes-Maries-de-la-Mer (zone littorale)



Source : Préfecture des Bouches-du-Rhône, PPRI de la commune des Saintes-Maries-de-la-Mer, carte de zonage réglementaire (zoom sur le centre-ville).

En termes de diagnostic préalable, le PLU des Saintes-Maries-de-la-Mer, dont le PPRI constitue l'une des servitudes publiques, rend compte de la vulnérabilité de la commune face au risque inondation par submersion marine et par débordement du Rhône et indique que la prise en compte des risques naturels est « *primordiale* » dans l'évolution du territoire.

Le premier volet du rapport de présentation prévoit ainsi que « *les projets urbains de demain ne devront pas aggraver le risque connu existant, ni engager d'autres situations susceptibles de porter atteinte aux personnes et aux biens* »⁵⁴. Il n'ignore pas davantage l'évolution inquiétante du trait de côte, observant le « *recul important de la côte que la quasi-totalité du littoral camarguais* » et la nécessité que « *les choix d'aménagement du littoral [prennent] en compte ces phénomènes naturels à venir* ». Enfin, s'agissant des conséquences des changements globaux, le diagnostic indique que « *sous l'effet du changement climatique, les phénomènes observés aujourd'hui devraient s'aggraver (élévation du niveau de la mer, tempête) et les ouvrages de protection en place pourraient s'en trouver fragilisés* »⁵⁵.

Le diagnostic laisse ainsi présager que la politique de développement urbanistique qui sera déclinée dans les documents opérationnels du PLU anticipera les risques naturels littoraux et l'érosion côtière à l'aune du changement climatique.

2.2.1.2 Une traduction opérationnelle en-deçà des enjeux

En dépit de la nette diminution de la population communale constatée depuis une dizaine d'années (-3,1 % entre 2013 et 2019), les orientations du PLU sont construites sur une hypothèse de croissance démographique ambitieuse et par ailleurs faiblement démontrée de 1,17 % par an. Ce taux, qui correspond à la croissance constatée entre 1990 et 1999, apparaît optimiste – quoique qualifié de « modéré » dans le PADD - dans la mesure où l'évolution actuellement constatée sur le territoire de la communauté d'agglomération n'est que de + 0,4 %. Il est en tout cas de nature à justifier l'inscription au PLU d'un objectif de production de 327 logements au cours des quinze prochaines années afin d'accueillir 484 résidents permanents et 660 résidents secondaires⁵⁶.

Au plan opérationnel, le risque inondation est traité dans le PADD à l'aune du besoin estimé en logements (enjeu 2.1 « *Répondre aux besoins en logements en prenant en compte les contraintes environnementales* »). Celui-ci vise la création « *d'environ 100 logements nouveaux dans le village, par surélévation, division de logements ou par démolition-reconstruction* ». La réponse à la contrainte passe notamment par le maintien du cordon dunaire afin de protéger les habitations en bord de mer et par la prise en compte – que la loi impose en tout état de cause - des prescriptions du PPRi.

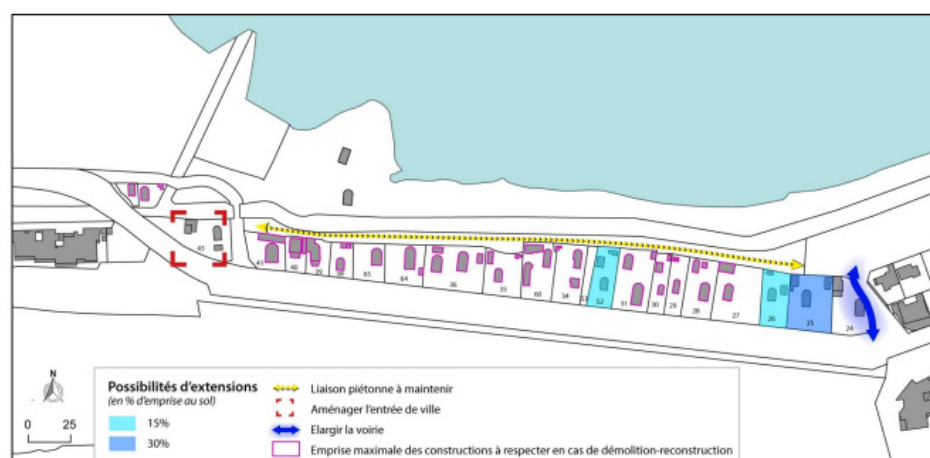
⁵⁴ Source : rapport de présentation du PLU des Saintes-Maries-de-la-Mer, tome 1A diagnostic, p. 135.

⁵⁵ Source : rapport de présentation du PLU des Saintes-Maries-de-la-Mer, tome 1A diagnostic, p. 137.

⁵⁶ Source : Rapport de présentation du PLU, tome 2A projet et évaluation environnementale, p. 157. Etant observé que le plan local de l'habitat (PLH) impose la production de 360 logements dont 180 résidences principales et 72 logements sociaux sur la période 2017-2022.

Pour autant, le PLU se montre peu prudent en rendant constructible la « bande de précaution » de 50 mètres prévue au PPRi, qui correspond aux secteurs situés à l'arrière immédiat de la digue à la mer au droit du centre-ville⁵⁷. Elle correspond, à l'ouest, à des zonages UBa (zone urbaine à densité moyenne à vocation résidentielle, touristique et commerciale) et Nc (secteur des deux campings du bord de mer, où sont autorisés les aménagements et constructions nécessaires au fonctionnement des campings existants, notamment les piscines) et, à l'est, à des zonages UBa et UC (zone urbaine composée de cabanes de gardians). Ce dernier secteur fait d'ailleurs l'objet d'une orientation d'aménagement et de programmation (OAP) n° 2 « cabanes de Gardian », portant sur des extensions de surface de 15 à 30 % des cabanes existantes, ainsi que des aménagements urbains.

Carte n° 11 : Schéma d'aménagement de l'OAP « Cabanes de gardian »



Source : PLU de la commune des Saintes-Maries-de-la-Mer, volet OAP.

S'il est exact que le règlement du PPRi autorise la construction sous certaines conditions, la bande de précaution est conçue pour « rappeler le caractère potentiellement dangereux de cet espace, et le prendre en compte dans les objectifs de réduction de vulnérabilité et de gestion de crise »⁵⁸. L'Autorité environnementale (MRAe) s'est interrogée dans son avis sur le PLU du 11 septembre 2018, sur ce choix urbanistique qui n'anticipe ni les dangers actuels ni les risques futurs liés au changement climatique et à l'élévation du niveau de la mer, qui augmentent le risque assurantiel et qui sont de nature à affecter les intérêts patrimoniaux des propriétaires avec l'extension du domaine public maritime⁵⁹. Ainsi, la commune a récemment vendu à un établissement de thalassothérapie, par acte du 21 décembre 2022 autorisé par délibération du 18 janvier 2022, la parcelle cadastrée section CA n° 243 pour 2 880 m² située en zone UBa, laquelle couvre la bande de précaution constructible au droit de l'établissement.

⁵⁷ Source : rapport de présentation du PPRi, p. 26.

⁵⁸ Source : rapport de présentation du PPRi, p. 26.

⁵⁹ Les gains du domaine public maritime sur les propriétés privées ne sont, par principe, jamais indemnisés.

La problématique de l'érosion côtière et de l'élévation du niveau marin sous l'effet du changement climatique est pour sa part traitée au PADD au travers de l'enjeu 1.2 « *préserver et valoriser les paysages identitaires de Camargue* » (et donc, sous un prisme essentiellement paysager) et de son orientation « *préserver le rivage en poursuivant la lutte contre l'érosion* ».

Le PLU se positionne uniquement en lutte directe contre le phénomène dont les conséquences sur l'évolution du territoire sont éludées, alors même que le manque d'efficacité à long terme des ouvrages de défense est admis. Le diagnostic indique en effet que la commune « *est protégée par un système d'épis et de défense frontale qui a été renforcé à plusieurs reprises* » mais que, « *néanmoins, ces ouvrages ont une action limitée et la ville des Saintes-Maries-de-la-Mer reste vulnérable* »⁶⁰.

Cependant, le PLU ne prévoit aucune mesure prudentielle d'anticipation à long terme ni aucune mesure réglementaire conservatoire dans les secteurs ouverts à l'urbanisation (sur ce point, l'article L. 121-19 du code de l'urbanisme permet de porter la largeur de la bande littorale à plus de cent mètres, lorsque des motifs liés à la sensibilité des milieux ou à l'érosion des côtes le justifient). Les documents locaux de planification de rang supérieur (SRADDET et SCoT) n'imposent toutefois aucune contrainte en matière d'anticipation des risques côtiers.

L'adaptation de la commune des Saintes-Maries-de-la-Mer au changement climatique au travers de son PLU est finalement présentée comme étant entièrement résolue par la prise en compte des prescriptions du PPRi⁶¹, dont ce n'est pourtant pas la vocation.

Ces dernières sont de surcroît basées sur un aléa de référence correspondant à une augmentation du niveau de la mer de 60 centimètres à l'horizon 2100, conformément à la circulaire ministérielle du 27 juillet 2011 relative à la prise en compte du risque de submersion marine dans les plans de prévention des risques naturels littoraux. Or, le rapport du PPRi indique dans le même temps que « *le changement climatique a déjà et continuera d'avoir un impact sur le niveau moyen de la mer, le régime des tempêtes, la hauteur des vagues et le régime des surcotes. Le 4^e rapport du GIEC (Groupe d'experts Intergouvernemental sur l'évolution du Climat) paru en 2007 et le rapport remis par la mission Jouzel à l'ONERC en janvier 2011 s'accordent pour dire que le niveau de la Mer Méditerranée augmente de 2,5 à 10 mm par an depuis les années 1990. Sur la base d'une telle évolution, il est convenu qu'entre 2090 et 2099, l'élévation du niveau de la mer serait alors comprise entre 40 cm et 100 cm* »⁶².

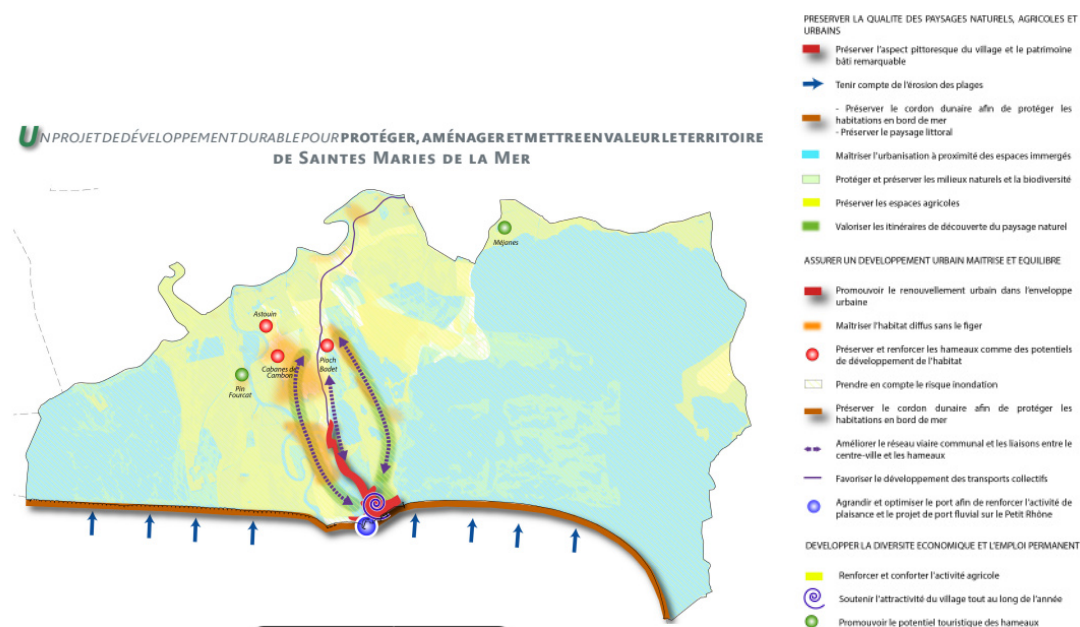
Le PLU des Saintes-Maries-de-la-Mer aurait donc dû poser les bases d'une réflexion stratégique de long terme intégrant le risque d'élévation jusqu'à un mètre et ne pas se limiter à la position purement défensive qu'exprime la cartographie des orientations du PADD ci-après.

⁶⁰ Source : rapport de présentation du PLU des Saintes-Maries-de-la-Mer, tome 1A diagnostic, p. 140.

⁶¹ « *L'adaptation au changement climatique nécessite la prise en compte du risque d'inondation, y compris par submersion marine. Ainsi, le PLU intègre les prescriptions du PPRi, notamment la nécessité, par principe, de créer un premier plancher 0,30 m au-dessus de la cote de référence, ce qui correspond quasiment au deuxième niveau.* » (source : rapport de présentation du PLU, tome 2A, p. 158).

⁶² Source : rapport de présentation du PPRi, p. 15.

Carte n° 12 : Cartographie des orientations du PADD



Source : PADD du PLU de la commune des Saintes-Maries-de-la-Mer.

La chambre observe que le document méconnaît ainsi les orientations de la stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte élaborée depuis 2012 et de son programme d'actions 2017-2019 (antérieurs, donc, au SCoT comme au PLU), dont les premiers principes sont d'accepter la mobilité du trait de côte en évitant les politiques de défense systématique contre la mer et de planifier dès à présent, sur les zones exposées, l'adaptation du littoral pour préparer les territoires aux évolutions qui les attendent.

Ainsi que le conclut l'Autorité environnementale dans l'avis précité (à l'instar du préfet des Bouches-du-Rhône dans son avis sur le PLU du 13 septembre 2018), « *l'adaptation au changement climatique n'a pas été traitée à la hauteur de l'enjeu, notamment pour tenir compte de l'élévation prévisible du niveau de la mer et de l'accroissement du risque d'inondation par submersion marine* ». Le syndicat mixte de gestion du parc naturel régional de Camargue (PNRC), dont la commune des Saintes-Maries-de-la-Mer et la communauté d'agglomération sont membres, regrettait également l'absence d'ambition des documents opérationnels dans son avis du 25 septembre 2018, après avoir salué la justesse du diagnostic territorial du PLU de la commune.

Les solutions de repli stratégique à l'intérieur du territoire communal sont presque inexistantes, compte tenu des contraintes posées par la loi Littoral et le PPRi. Cependant, la densification programmée de l'urbanisation littorale reste problématique compte tenu de son niveau d'exposition aux risques. Ce choix local apparaît découler du constat établi par la commune selon lequel le PLU actuel pourrait être le dernier sur lequel elle garde encore des marges de manœuvre à exploiter⁶³.

⁶³ Le PADD indique ainsi que « *le développement (...) sera probablement figé au terme du présent projet de plan local d'urbanisme* » (source : PADD du PLU, p. 21).

Justifiée par une hypothèse de croissance démographique non documentée et peu réaliste mais aussi par la confiance placée dans les capacités techniques de défense contre la mer, la démarche de densification de la zone littorale agglomérée sans stratégie d'anticipation⁶⁴ relève d'une fuite en avant. Elle engage de surcroît la réalisation de nouveaux moyens de défense ou le renforcement d'ouvrages existants, dont le financement pèse sur le SYMADREM dont la communauté d'agglomération est membre.

2.2.2 Le refus d'inscription à la liste du décret du 29 avril 2022 modifié

Bien qu'elle ait été identifiée par l'État compte tenu de sa particulière vulnérabilité⁶⁵ et que les études et diagnostics ne manquent pas pour établir la réalité des risques⁶⁶, la commune des Saintes-Maries-de-la-Mer a refusé d'être inscrite sur la liste des communes dont l'action en matière d'urbanisme et la politique d'aménagement doivent être adaptées aux phénomènes hydrosédimentaires entraînant l'érosion du littoral, telles que recensées par le décret n° 2022-750 du 29 avril 2022, modifié par le décret n° 2023-698 du 31 juillet 2023. Il est observé que la commune d'Arles figure pour sa part, après avis favorable rendu par la communauté d'agglomération en novembre 2023, sur le nouveau projet de décret-liste mis à la consultation publique jusqu'au 19 avril 2024.

Alors que la commune des Saintes-Maries-de-la-Mer se plaint par ailleurs de l'absence de données fines pouvant être traduites à l'échelle d'un PLU, cette inscription lui permettait, avec l'appui technique et financier de l'État⁶⁷, de réaliser une cartographie anticipant l'évolution du recul du trait de côte à 30 ans et à un horizon de 30 à 100 ans, et de caractériser précisément l'évolution du littoral à l'aune du changement climatique. L'ordonnance n° 2022-489 du 6 avril 2022 relative à l'aménagement durable des territoires littoraux exposés au recul du trait de côte dote par ailleurs les communes inscrites d'outils fonciers pour l'acquisition des biens menacés (droit de préemption spécifique et bail réel d'adaptation à l'érosion côtière de 12 à 99 ans avec renaturation du site à terme – outil qui aurait sans doute pu être utilisé dans le cadre de la cession de terrain communal précitée).

⁶⁴ À cet égard, la seule surélévation des nouveaux bâtis (type mise sur pilotis) ne saurait être une réponse pleinement satisfaisante, si le village et ses infrastructures sont en tout état de cause ennoyés.

⁶⁵ Au regard de l'indicateur national de l'érosion côtière prévu à l'article L. 321-13 du code de l'environnement.

⁶⁶ Dès 2010, le précédent maire des Saintes-Maries-de-la-Mer avait d'ailleurs rendu à la demande de la ministre chargée de l'écologie un rapport ayant pour sujet la gestion du trait de côte en Camargue, de Fos-sur-Mer au Grau du Roi. Ce rapport mettait déjà en avant la nécessité d'évaluer le degré de connaissance des phénomènes d'érosion et de submersion sur le littoral de Camargue et d'identifier des réponses face à ces phénomènes.

⁶⁷ Le ministère en charge de la transition écologique a précisé la nature de l'accompagnement par l'État et ses opérateurs (CEREMA et BRGM), notamment : publication de recommandations nationales pour l'élaboration des cartes locales de projection du recul du trait de côte, webinaires nationaux pour les élus et les services techniques des collectivités, séances d'information des collectivités par région, mise à disposition d'une trame de cahier des charges afin de recruter des bureaux d'études et cofinancement de la carte locale d'exposition du territoire par l'État à hauteur de 80 %.

Même si la liste peut être complétée à la demande d'une commune et ce, sans attendre la révision légale prévue tous les neuf ans, la commune des Saintes-Maries-de-la-Mer - qui n'a pas davantage adhéré au CEREMA afin de bénéficier de son expertise - n'entend pas demander son inscription à l'avenir⁶⁸. Pourtant, la forte exposition de la commune à l'érosion et à la submersion - voire à l'enneigement de portions du territoire à l'échelle de quelques décennies - conjuguée aux défaillances déjà constatées des ouvrages existants, aurait dû l'inciter à anticiper de telles situations plutôt que devoir les subir le moment venu.

L'inscription à la liste décrétable sous-tend un certain nombre de restrictions urbanistiques en termes de constructibilité afin de limiter les dommages et les coûts d'adaptation ou de recul stratégique à venir. La cartographie susvisée, destinée à être intégrée au règlement du PLU emporte, par exemple, l'interdiction de toute nouvelle construction dans les zones exposées à l'horizon de 30 ans - ce qui remet nécessairement en cause certaines orientations du PLU actuel. Dans ce contexte, les forts enjeux économiques locaux liés à un marché immobilier très dynamique⁶⁹ et aux objectifs de développement touristique - auquel la maire des Saintes-Maries-de-la-Mer est intéressée au travers de la SAS CALYPSO qui exploite un lot de plage et dont elle détient 50 % du capital - participent de la réticence à objectiver les zones menacées, qui peut toutefois confiner au déni.

Il reste que les élus du delta du Rhône siégeant au SYMADREM ont décidé en juin 2023 de faire réaliser des cartes d'exposition des communes des Saintes-Maries-de-la-Mer, de Port-Saint-Louis et du Grau-du-Roi au recul du trait de côte à 30 ans et à un horizon de 30 à 100 ans⁷⁰. Il s'agit donc de répondre à l'invitation de l'État, mais sans intégration préalable de ces communes à la liste du décret du 29 avril 2022⁷¹. Bien qu'il s'agisse d'éviter les contraintes liées à l'inscription, cette décision reste à soutenir en ce qu'elle constitue une démarche plus engagée en faveur de la gestion des risques.

⁶⁸ De la même manière, si la commune a signé le 28 décembre 2021 une « convention de partenariat technique pour le développement de méthodes alternatives de protection du littoral » avec le parc naturel régional de Camargue, aucune suite concrète n'y a encore été donnée. Il restera à voir si la participation de la commune au programme Adapto + lancé par le CELRL – mais qui n'aura pas de portée prescriptive et reste d'une ampleur territoriale limitée - donnera plus de résultats.

⁶⁹ La commune des Saintes-Maries-de-la-Mer perçoit d'importantes taxes additionnelles aux droits de mutation (DMTO), qui sont en forte augmentation au cours de la période contrôlée : 187 000 € en 2018 ; 860 000 € en 2019 ; 907 000 € en 2020 ; 1,05 M€ en 2021 ; 1,17 M€ en 2022. L'inscription sur la liste des communes exposées a naturellement une incidence sur le prix des transactions.

⁷⁰ Les communes n'étant pas couvertes par un plan de prévention des risques intégrant le recul du trait de côte.

⁷¹ L'étude, d'un montant estimé de 200 000 €, bénéficiera malgré tout de la subvention de 80 % qui est versée par l'État (dans le cadre du Fonds vert). Les 20 % restants relèveront de l'autofinancement du SYMADREM.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Les principaux documents de planification qui structurent l'aménagement de l'espace sur le territoire de la Camargue insulaire (DTA des Bouches-du-Rhône, SRADDET, SCoT du Pays d'Arles) font peu de cas des risques littoraux, malgré leur ampleur, et n'anticipent pas les évolutions inéluctables de la zone côtière.

La communauté d'agglomération, qui n'exerce ni la compétence SCoT, ni la compétence PLUi après le refus unanime des communes membres, n'intervient subsidiairement qu'en matière d'inondation par débordement du Rhône – risque considéré comme maîtrisé par ailleurs au travers du Plan Rhône.

Dans ce contexte, le PLU de la commune des Saintes-Maries-de-la-Mer, fondé sur une hypothèse de croissance démographique optimiste, entend exploiter les quelques marges de manœuvre que laissent le PPRi ou la loi Littoral en termes de densification de l'urbanisation sur la frange littorale. Bien que son diagnostic préalable n'ignore en rien la question prégnante des risques venus de la mer et admette les limites des ouvrages de protection, le PLU adopte une position défensive, sans aucune mesure anticipatrice pourtant requise par la stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte. Le refus de la commune de s'inscrire à la liste du décret du 29 avril 2022 modifié conforte l'idée d'une forme de déni, alors que les informations et scénarii prospectifs locaux sont disponibles.

3 L'EXERCICE DE LA COMPÉTENCE GEMAPI

3.1 Une compétence confiée au syndicat mixte interrégional d'aménagement des digues du Rhône et de la mer (SYMADREM)

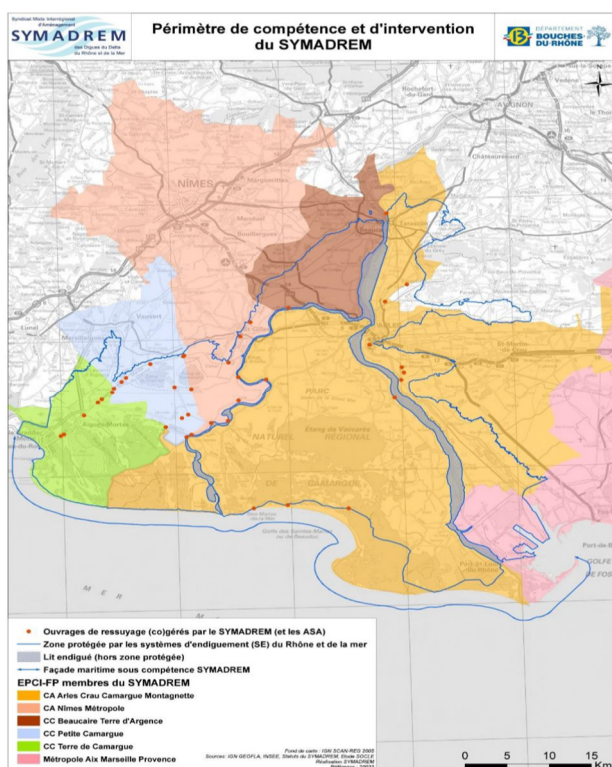
Acteur historique de la gestion des ouvrages de défense sur le territoire camarguais à une échelle interdépartementale et interrégionale depuis 2005, le SYMADREM s'est vu transférer la compétence « gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations » (GEMAPI) au 1^{er} janvier 2020⁷². Il s'est substitué à la communauté d'agglomération qui l'exerçait depuis le 1^{er} janvier 2018 en application de la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (dite « loi MAPTAM »).

⁷² À la suite de l'étude sur le schéma d'organisation de la compétence locale de l'eau (SOCLE) lancée en 2018, l'ensemble des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) du Grand delta du Rhône ont en effet pris la décision de transférer l'intégralité de la compétence GEMAPI au syndicat, à l'exception de la communauté de communes de la vallée des Baux et des Alpilles.

Après le retrait du département du Gard, de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur et de la région Occitanie au 1^{er} janvier 2020⁷³, le syndicat rassemble le département des Bouches-du-Rhône et six groupements intercommunaux (communauté d'agglomération et métropole Aix-Marseille-Provence dans les Bouches-du-Rhône, outre quatre EPCI gardois)⁷⁴.

En tant qu'autorité pour la mise en œuvre de la compétence GEMAPI, le syndicat est investi de l'ensemble des missions définies aux 1^o, 2^o, 5^o et 8^o de l'article L. 211-7 du code de l'environnement. La compétence inclut la réalisation des études et des travaux de défense contre les inondations et contre la mer, ainsi que de la gestion intégrée du trait de côte.

Carte n° 13 : Périmètre de compétence et d'intervention du SYMADREM



Source : SYMADREM.

⁷³ Conséquence de la suppression de la clause générale de compétences des régions et des départements par la loi NOTRé du 7 août 2015, les départements et les régions ne peuvent plus intervenir en matière de GEMAPI. Ceux-ci devaient donc se retirer du SYMADREM, sauf à conclure une « convention Fesneau » avec les EPCI à fiscalité propre compétents. Seul le département des Bouches-du-Rhône reste à ce titre membre du SYMADREM à ce jour.

⁷⁴ Si la commune des Saintes-Maries-de-la-Mer n'est plus membre du SYMADREM depuis 2018, l'une de ses anciennes conseillères municipales (par ailleurs ancienne membre de l'association France Dignes) y a été désignée en qualité d'experte qualifiée pour suivre certains dossiers (en ce compris la stratégie globale de gestion du trait de côte) et participer aux commissions afférentes.

Le syndicat est notamment chargé, en Camargue insulaire, de la surveillance et de l'entretien d'une trentaine de kilomètres d'ouvrages maritimes (25 kilomètres de digue à la mer⁷⁵ et 5 kilomètres d'épis et de brise-lames au droit de la commune des Saintes-Maries-de-la-Mer⁷⁶).

L'entretien des ouvrages de défense (fluviaux et maritimes) gérés par le SYMADREM représente en moyenne 25 % du total de ses dépenses de fonctionnement⁷⁷. Ces dernières sont mutualisées entre les membres selon une clef de répartition établie en fonction du linéaire d'ouvrage, de la population des communes protégées et du potentiel fiscal des EPCI membres. La participation de la communauté d'agglomération est de près de 40 %, ce qui en fait le plus gros contributeur aux dépenses de fonctionnement du syndicat⁷⁸ - alors qu'elle ne dispose que de trois délégués au sein du conseil syndical représentant 33 voix sur un total de 264 voix⁷⁹.

Tableau n° 6 : Clé de répartition statutaire des dépenses communes de fonctionnement au sein du SYMADREM

<i>Membres</i>	Répartition rive droite rive gauche	Répartition entre types de collectivité et EPCI-FP	Taux par membre Dépenses communes
<i>Département des Bouches-du-Rhône</i>	65,44 %	33,33 %	21,81 %
Communauté d'agglomération		66,67 %	39,87 %
<i>Métropole Aix Marseille Provence</i>			3,76 %
<i>CC Beaucaire Terre d'Argence</i>	34,56 %	100 %	9,83 %
<i>CA Nîmes Métropole</i>			4,87 %
<i>CC Petite Camargue</i>			8,97 %
<i>CC Terre de Camargue</i>			10,89 %
Total	100,00 %		100,00 %

Source : SYMADREM, rapport orientation budgétaire pour 2023.

En matière d'investissements (hors Plan Rhône), le plan de financement est établi au cas par cas⁸⁰.

⁷⁵ En Camargue insulaire, le surplus de tronçon de la digue à la mer relève de la gestion de la Compagnie des salins du midi (CSME). Source : SYMADREM, carte des gestionnaires des ouvrages.

⁷⁶ Seule une petite partie des ouvrages de défense contre la mer au droit de la commune des Saintes-Maries-de-la-Mer n'est pas sous gestion du SYMADREM : il s'agit des épis et les digues frontales du Grand Radeau, dont la concession à la commune est arrivée à échéance et n'a pas été renouvelée. Le devenir de ces épis dépendra notamment des conclusions de la stratégie littorale à venir.

⁷⁷ Source : SYMADREM.

⁷⁸ Le budget de fonctionnement du SYMADREM est d'un montant annuel de 4 M€ environ. Le budget de fonctionnement prévisionnel pour 2023 est de 3,9 M€.

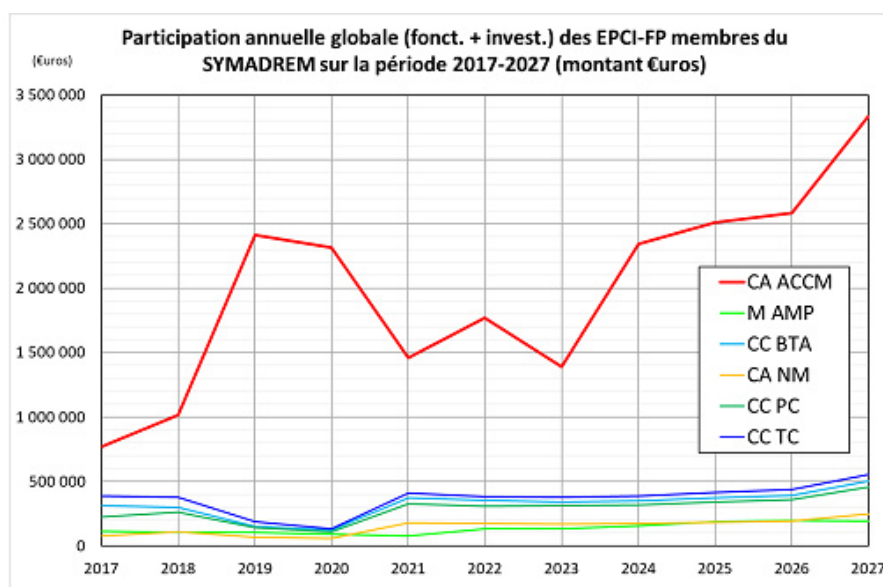
⁷⁹ Source : statuts du SYMADREM, p. 11.

⁸⁰ Source : site du SYMADREM, statuts p. 15. Pour les actions du Plan Rhône, le principe est celui d'un financement 40 % Etat, 30 % région, 25 % département, 5 % EPCI concerné.

En l'espèce, les dotations totales de la communauté d'agglomération au SYMADREM (en fonctionnement et en investissement) ont connu une forte augmentation depuis 2018⁸¹. Selon les projections du syndicat, l'évolution devrait être encore plus sensible au cours des prochaines années, puisque ces participations atteindraient 3,3 M€ en 2027 (soit 37,3 €/habitant) contre 1 M€ seulement en 2018 (soit 11,4 €/habitant).

Accentuée par le désengagement progressif de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur⁸², la tendance, sans commune mesure avec celle à laquelle les autres EPCI membres du syndicat sont confrontés (cf. graphique ci-dessous), suppose, si ces projections se révèlent exactes, une répercussion inévitable sur le produit attendu⁸³ de la taxe GEMAPI perçue sur les ménages propriétaires et les entreprises du territoire de la communauté d'agglomération. Le produit de la taxe, instaurée en 2018 pour un montant attendu de 1,2 M€, a déjà été fortement rehaussé à 2 M€ en 2022 et 1,84 M€ en 2023.

Graphique n° 2 : Participation des EPCI membres du SYMADREM



Source : communauté d'agglomération.

⁸¹ Voir tableau en annexe n° 5.

⁸² En 2019, la région versait encore 750 000 € (2020 : 500 000 € ; 2021 : 250 000 €). La participation est nulle depuis 2022.

⁸³ Pour la mise en œuvre de la taxe, les EPCI ne votent effectivement pas un taux mais un produit attendu. Ce produit final attendu est réparti entre les contribuables assujettis à la taxe d'habitation sur les résidences secondaires et autres locaux meublés non affectés à l'habitation principale (THRS) incluant jusqu'en 2022 les redevables de la taxe d'habitation (TH) sur les résidences principales, la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) et non-bâties (TFPNB), la cotisation foncière des entreprises (CFE), proportionnellement aux recettes que chacune d'elles a procurées l'année précédente sur le territoire de l'EPCI. Les taux d'imposition sont obtenus en divisant le produit ainsi réparti par les bases nettes d'imposition respectives. Pour le contribuable, cela se traduit par un taux additionnel mentionné sur son avis d'imposition.

3.2 Une politique orientée vers la défense contre la mer aux effets limités

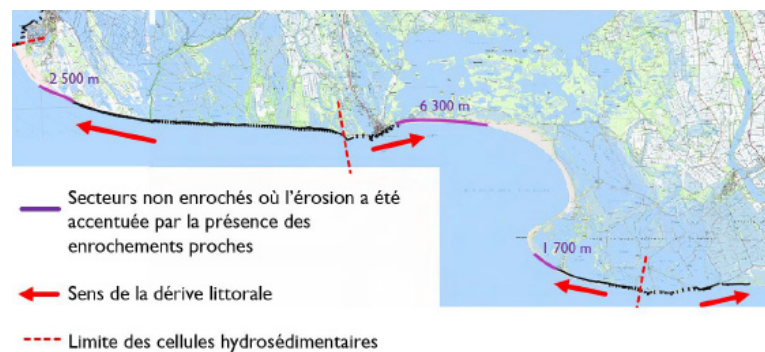
3.2.1 Un bilan mitigé des renforcements d'ouvrages

Le bilan de près de 30 ans d'enrochements des plages exposées à la houle du delta du Rhône et aux effets du changement climatique reste mitigé.

Un diagnostic technique des ouvrages existants réalisé par le SYMADREM a mis en évidence des états hétérogènes, avec notamment « *la plupart des épis en état moyen ou mauvais état* »⁸⁴. Même en bon état, des épis posés perpendiculairement au rivage pour bloquer le transit, peuvent s'avérer contre-productifs puisqu'ils provoquent et aggravent les désordres : ils ne stabilisent en effet qu'imparfaitement le trait de côte, bloquant les sédiments et déplaçant l'érosion latéralement. En outre, de manière moins visible, une érosion se crée naturellement à leur pied, nécessitant au fil du temps des travaux d'ancrage réalisés de plus en plus profondément dans le sol.

L'étude diagnostic réalisée par le SYMADREM en 2022 établit qu'entre leur date de pose et 2013, les enrochements ont été « efficaces » pour fixer le rivage sur 53 % du linéaire où ils étaient disposés. Sur 11 % de ce même linéaire, ils se sont avérés inefficaces et, sur les 36 % restants, d'un effet « limité, c'est-à-dire qu'ils n'ont été ni efficaces ni inefficaces »⁸⁵. Cette étude établit plus finement que les enrochements au droit de la zone agglomérée des Saintes-Maries-de-la-Mer sont au nombre des ouvrages dits « efficaces », mais montre également qu'ils ont aggravé l'érosion en aval de la dérive sur plus de six kilomètres à partir du pertuis de la Fourcade.

Carte n° 14 : Localisation des secteurs non enrochés où les enrochements ont aggravé l'érosion



Source : SYMADREM, diagnostic, p. 108.

⁸⁴ Source : SYMADREM, stratégie sur le littoral du Grand delta du Rhône sur les thématiques de l'évolution de la position du trait de côte et de la submersion marine, diagnostic, décembre 2022, p. 143.

⁸⁵ Source : SYMADREM, stratégie sur le littoral du Grand delta du Rhône sur les thématiques de l'évolution de la position du trait de côte et de la submersion marine, diagnostic, décembre 2022, p. 103.

Le maintien des ouvrages de défense contre la mer constitue une problématique aiguë au droit du village des Saintes-Maries-de-la-Mer, cerné par un système de protection rapprochée fortement attaqué par la houle, avec un creusement de plus en plus marqué des fonds marins devant la partie agglomérée. Compte tenu de la force des vagues, le dispositif expérimental qui consistait à déposer un système de filets dans les eaux côtières afin de créer une dune sous-marine et empêcher l'érosion a d'ailleurs été un échec : mis en place en mai 2022, les filets ont été arrachés par la houle et rejetés sur la plage au mois de décembre suivant.

Ainsi, malgré le programme « Invariants littoral » mis en œuvre par le SYMADREM entre 2002 et 2010 pour un montant d'environ 12 M€ afin de maintenir le trait de côte au droit du village au moyen de systèmes d'endiguements⁸⁶, suivi de près de 2 M€ de travaux de gros entretien et réparation entre 2013 et 2023, la commune reste toujours parmi les « *points les plus problématiques sur le littoral* », selon le SYMADREM⁸⁷.

Après les tempêtes de 2017, 2018 et 2019 qui ont, comme le concède la commune, « *rappelé une nouvelle fois les limites des ouvrages de protection* »⁸⁸ et qui préfigurent le devenir du territoire face au changement climatique, le diagnostic des ouvrages engagé par le SYMADREM en 2018 est venu démontrer la fragilité de plusieurs défenses très sollicitées par la mer. C'est notamment le cas de l'épi ouest de Port Gardian situé à proximité immédiate du centre-ville, dont la promenade constitue de surcroît un « point bas » des lignes de protection existantes⁸⁹.

Finalement, les ouvrages de défense apparaissent n'apporter que de simples répit. Les travaux de reprise et de confortement s'avèrent nécessaires à intervalles de plus en plus rapprochés en même temps qu'ils sont de plus en plus onéreux. En ce sens, le syndicat mixte de gestion du parc naturel régional de Camargue synthétisait les doutes actuels dans une étude de 2018 : évoquant une « *incertitude sur la capacité technique de poursuivre la protection du front urbain* » moyennant des « *coûts de construction et d'entretien énormes* », il conclut à un « *bilan très mitigé de la politique de gestion dure du littoral (efficacité relative, forte dégradation paysagère, perturbation de la dynamique sédimentaire)* »⁹⁰.

⁸⁶ Ce programme a consisté en des opérations de reprofilage des ouvrages existants et à la construction de huit nouveaux ouvrages de type brise lame et épi en T.

⁸⁷ Source : SYMADREM, diagnostic, p. 188.

⁸⁸ Source : délibération du conseil municipal de la commune des Saintes-Maries-de-la-Mer n° 2022-74 du 23 juin 2022.

⁸⁹ Source : SYMADREM, diagnostic, p. 157-159.

⁹⁰ Source : Syndicat mixte de gestion de parc naturel régional de Camargue, « 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.

3.2.2 Le cas de l'épi ouest de Port Gardian aux Saintes-Maries-de-la-Mer)

3.2.2.1 Le projet d'extension du port de plaisance

Le port littoral de Port Gardian, situé à équidistance entre Port Camargue et Port Saint-Louis, est classé troisième port de plaisance de la région⁹¹. Réservé aux bateaux de moins de 25 mètres, il dispose à ce jour d'une capacité d'accueil de 370 places (22 anneaux réservés aux pêcheurs, 153 anneaux pour la location, 111 anneaux pour les amodiations et 84 anneaux pour les bateaux de passage). Sa gestion a été concédée à la société d'économie mixte des Saintes-Maries-de-la-Mer (SEMIS) jusqu'au 31 décembre 2025.

Son agrandissement est inscrit au SCoT compte tenu de « *l'arrivée de plus en plus massive de nouveaux estivants* »⁹² que sa configuration actuelle ne permet pas d'accueillir. Répondant aux orientations du schéma en matière de développement touristique du territoire, il vise à étendre la capacité portuaire à hauteur de 330 anneaux supplémentaires, soit un quasi-doublement.

Le PLU communal organise les conditions de cette opération. Le port (et son extension projetée) sont classés en zone NPe au règlement, où sont notamment autorisés « *les travaux de terrassement dragages et tous travaux nécessaires à la construction et au réaménagement d'un port de plaisance* », « *les bâtiments techniques strictement nécessaires au fonctionnement, à l'exploitation et à la surveillance du port de plaisance* », « *les constructions liées aux activités nautiques* », « *toutes installations liées à la pêche professionnelle, aux loisirs, sports et tourisme* » et, « *de manière générale, les équipements d'intérêt collectif et services publics* ».

⁹¹ La commune des Saintes-Maries-de-la-Mer compte également un port fluvial (L'Amarée), situé sur le Petit Rhône qui, selon le SCoT du Pays d'Arles, pourra lui aussi faire l'objet d'un réaménagement afin de soutenir le développement touristique de la commune, en lien avec l'extension de Port Gardian.

⁹² Source : SCoT du Pays d'Arles, diagnostic socio-économique, p. 184.

Carte n° 15 : Projet d'agrandissement de Port Gardian aux Saintes-Maries-de-la-Mer



Source : PLU des Saintes-Maries-de-la-Mer, PADD.

Dans un contexte où l'État promeut l'essor de la plaisance et du nautisme dans le cadre du plan national « France 2030 », le projet d'extension du port à des fins d'attractivité touristique, même présenté comme s'accompagnant d'un renforcement de la sécurité du village, soulève des interrogations au regard du niveau d'exposition aux risques littoraux. Le port constitue d'ailleurs un « point bas » particulièrement vulnérable. Alors que la commune connaît un problème structurel d'alimentation en eau potable, à telle enseigne que l'arrêté préfectoral de classement en station de tourisme du 25 février 2022 prévoit que la commune pourra être déclassée dès 2025 en l'absence de prise en compte des prescriptions de l'Agence régionale de santé (ARS)⁹³, une réorientation de la politique touristique pour anticiper dès à présent les effets du changement climatique serait plus pertinente.

⁹³ L'arrêté préfectoral de classement du 25 février 2022 précise, en son article 2, que « la situation de la commune sera réexaminée en 2025 et pourra faire l'objet d'une procédure de déclasserement en l'absence d'amélioration de la situation conformément aux prescriptions de l'ARS contenues dans son avis du 23 février 2021 ». Ces prescriptions concernent, en l'espèce, la distribution de l'eau potable et le traitement des eaux usées de la commune, qui relèvent de la compétence de la communauté d'agglomération. La commune souligne à cet égard qu'une défaillance de l'établissement dans le traitement de cette problématique, s'il devait lui faire perdre sa qualité de station classée de tourisme, aurait pour effet de redonner à l'intercommunalité le produit de la taxe de séjour.

Les travaux d'extension du port sont à cet égard en contradiction avec les conclusions du diagnostic du PLU en ce que, face à l'aggravation des risques, les projets urbains ne doivent pas « *engager d'autres situations susceptibles de porter atteinte aux personnes et aux biens* » et que les choix d'aménagement doivent « *prendre en compte les phénomènes naturels à venir* ». L'objectif d'accueillir 660 résidents secondaires supplémentaires comme la possibilité offerte aux deux campings du bord de mer directement menacés d'étendre leurs infrastructures participent également d'un développement touristique à courte vue promu par le PLU.

Une telle orientation résulte de la confiance que les acteurs locaux placent dans la capacité des ouvrages de défense à assurer la protection du territoire, en dépit de la nécessité de les renforcer régulièrement.

3.2.2.2 Un projet dont la réalisation nécessite des travaux d'urgence

Le projet d'extension du port est l'occasion pour la commune de mettre en avant la nécessité absolue de « *renforcer la sécurité du village face aux risques de submersions marines* »⁹⁴. Le diagnostic des ouvrages engagé par le SYMADREM en 2018 a en effet démontré l'extrême fragilité des défenses au droit de la zone urbanisée.

Dans une délibération municipale du 23 juin 2022, le confortement de l'épi ouest du port est plus particulièrement présenté comme une urgence⁹⁵, en contradiction avec les propos de l'ordonnateur selon lequel « *les enrochements au droit du village apportent une réponse pérenne au maintien des activités sociales, culturelles et économiques du village* »⁹⁶. Selon lui, le caractère trop « *morcelé* » des travaux de confortement et d'entretien conduits pendant 20 ans expliquerait l'absence de protection durable acquise⁹⁷. L'ordonnateur n'évoque ainsi ni les changements à l'œuvre (élévation du niveau de la mer, augmentation de la fréquence et de l'intensité des tempêtes) ni les limites techniques et financières possiblement atteintes.

Pour répondre à cette urgence, l'épi ouest fait l'objet d'une première tranche de travaux immédiate sous maîtrise d'ouvrage du SYMADREM. Estimée à 2 M€ HT, elle a été réévaluée, au terme de la procédure d'attribution des marchés publics, à 2,25 M€ HT⁹⁸. Il s'agit d'ajouter une nouvelle couche d'enrochement côté mer sur une largeur de 1 à 1,5 mètre, ainsi que des blocs de béton au niveau du musoir pour reconstituer une butée de pied de 5 mètres de large. Les travaux doivent s'achever au printemps 2024.

Si l'État (DDTM des Bouches-du-Rhône) a autorisé les travaux le 4 août 2023, il se refuse pour autant à les financer. Cette position traduit les réserves émises par l'État quant à la pertinence du projet.

⁹⁴ Source : SCoT du Pays d'Arles, diagnostic socio-économique, p. 184.

⁹⁵ Dans cette délibération, il est indiqué que « *certaines épis et brise-lames ne pourront pas résister jusqu'à la mise en œuvre du PAPI* », celui-ci procédant d'une « *démarche longue et fastidieuse* ».

⁹⁶ Source : commune des Saintes-Maries-de-la-Mer.

⁹⁷ Source : commune des Saintes-Maries-de-la-Mer.

⁹⁸ Source : délibération 2022-74 du 23 juin 2022 puis réponse de la commune en date du 14 novembre 2023. Ces travaux apparaissent en rouge sur la carte n° 17.

Au nom de l'urgence, la commune a dès lors décidé de contribuer au financement à hauteur de 10 % environ. Cette dépense de 220 000 € ne pose pas de difficulté à la commune, qui dispose des ressources nécessaires⁹⁹ (cf. annexe n° 3). Entre 2018 et 2022, les dépenses d'équipement cumulées ont atteint 18,3 M€, niveau élevé pour une commune de moins de 2 500 habitants. Elles ont été entièrement couvertes par un financement propre disponible de 18,5 M€¹⁰⁰, sans aucun besoin d'emprunter depuis 2020¹⁰¹.

Tableau n° 7 : Plan de financement de la première tranche de travaux sur l'épi ouest de Port Gardian

<i>Financier</i>	<i>Taux de participation</i>
<i>Département des Bouches-du-Rhône</i>	43,7 %
<i>Communauté d'agglomération</i>	21,8 %
<i>SYMADREM (autofinancement)</i>	24,8 %
<i>Commune des Saintes-Maries-de-la-Mer</i>	9,7%

Source : commune des Saintes-Maries-de-la-Mer, réponse du 14 novembre 2023

Ces travaux de première urgence n'épuisent cependant pas les actions à mener par le SYMADREM pour protéger le territoire. Notamment, la démolition-reconstruction du pertuis de la Fourcade situé sur la digue à la mer, dont le diagnostic avait également montré la grande fragilité, doit débuter en 2024 afin d'en doubler la capacité de ressuyage. Ces travaux sous maîtrise d'ouvrage du syndicat ont un coût estimé de 3,42 M€ (alors que le PCAET du Pays d'Arles 2015-2021 n'évoquait qu'une dépense de 1,7 M€). Le syndicat fait également le constat d'une nette aggravation de la situation à l'ouest du village, notamment au droit de l'épi tenon du clos du Rhône.

Dans les suites du diagnostic des ouvrages établi par le SYMADREM, une étude d'avant-projet portant sur un programme de travaux à court, moyen et long terme (horizon 50 ans) estime encore à 20 M€ au moins le montant des investissements à réaliser sur les 30 kilomètres d'ouvrages gérés par le syndicat en Camargue insulaire¹⁰². Au droit des Saintes-Maries-de-la-Mer, les principaux travaux apparaissent sur la carte ci-dessous.

⁹⁹ En euro/habitant, la CAF nette est de 1 079 €, alors que la moyenne des communes de la même strate démographique est de 113 €/habitant (117 €/habitant pour la strate de 10 000 à 20 000 habitants dans laquelle la commune des Saintes-Maries-de-la-Mer est surclassée). (Source : DGCL, chiffres 2021).

¹⁰⁰ Aucun nouvel emprunt n'a été souscrit de 2020 à 2022. Les dépenses d'équipement représentent 1 016 €/habitant, montant supérieur à la moyenne des communes comparables (316 €/habitant), ainsi qu'à la moyenne des communes de 10 000 à 20 000 habitants (324 €/habitant) et qu'au ratio de la communauté d'agglomération (113 €/habitant, tous budgets consolidés). Source : DGCL, chiffres 2021.

¹⁰¹ La capacité de désendettement du budget principal (BP) exprimée en années est proche de zéro, voire négative.

¹⁰² Source : communauté d'agglomération.

**Carte n° 16 : Travaux prévus de renforcement des ouvrages de défense contre la mer au droit des
Saintes-Maries-de-la-Mer**



Source : SYMADREM.

3.2.3 La soutenabilité de la politique du « tout-protection »

La soutenabilité budgétaire de la politique du « tout protection » constitue une question de première importance pour le SYMADREM, autorité en charge de la compétence GEMAPI, mais également pour la communauté d'agglomération qui lui a délégué la compétence et perçoit le produit de la taxe afférente.

La situation financière de la communauté d'agglomération¹⁰³, moins confortable que celle de la commune, n'apparaît améliorée qu'en toute fin en période contrôlée, à la faveur d'une nette augmentation des produits fiscaux nets comptabilisés au budget principal (+ 5,9 M€ par rapport à l'exercice précédent) et d'un début de désendettement¹⁰⁴. La forte progression du produit de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, portée par la revalorisation des taux et des valeurs locatives cadastrales (suivie, en 2023, de suppressions d'exonérations)¹⁰⁵, est le principal facteur explicatif de l'amélioration récente de la capacité d'autofinancement (passée de 3,3 M€ en 2021 à 7,3 M€ en 2022), face à une fiscalité économique moins dynamique¹⁰⁶.

¹⁰³ Voir tableaux de synthèse en annexe n° 4.

¹⁰⁴ L'encours de dette du budget principal a connu une forte augmentation à partir de 2018 (18 M€). Après avoir atteint 24,3 M€ au 31 décembre 2021, il a été ramené à 22,5 M€ au 31 décembre 2022. Le taux d'intérêt apparent n'est pas problématique (1,6 % en 2022) et la capacité de désendettement du BP, toujours nettement inférieure à 12 années, est de 3,1 années en 2022.

¹⁰⁵ Les rapports d'orientation budgétaire pour 2022 et 2023 indiquent qu'il s'agit d'une politique de rattrapage fiscal engagée en 2022, afin de résorber progressivement le « déficit structurel » de la compétence « déchets ménagers et assimilés » (7 M€ de déficit constaté fin 2022).

¹⁰⁶ Les impositions économiques (CFE et CVAE notamment) représentaient 21,94 M€ en 2020 et 18,86 M€ en 2022.

Dans ce contexte, la communauté d'agglomération ne souhaite pas augmenter la taxe GEMAPI appliquée aux ménages et aux entreprises à due concurrence de sa participation attendue au SYMADREM afin de ne pas desservir l'attractivité du territoire. Elle émet toutefois des craintes en cas de désengagement du département des Bouches-du-Rhône dans le financement du syndicat, après celui de la région¹⁰⁷. En pareille hypothèse, un montant d'environ 800 000 € viendrait à manquer en section de fonctionnement. La communauté d'agglomération serait la première sollicitée compte tenu des données qui sous-tendent la clef de répartition actuelle.

L'enjeu budgétaire est non seulement d'assumer l'investissement de départ, mais aussi, en fonctionnement, son amortissement ainsi que le coût annuel d'entretien des ouvrages. La DDTM des Bouches-du-Rhône évalue ce dernier, pour une digue maritime, à 7 % du coût de l'investissement¹⁰⁸. Les multiples ouvrages de protection (digues et épis), qui ont entièrement artificialisé la côte et qui subissent l'assaut des vagues, suscitent des coûts de maintenance qui ont déjà fortement augmenté au cours des dernières années et qui sont promis à augmenter à l'avenir sous l'effet des tempêtes à répétition. D'une moyenne de 150 000 € par an au cours des 17 dernières années, leur seul coût d'entretien (hormis les grosses opérations de maintenance et de réparation) a atteint 235 000 € en 2019, 280 000 € en 2020 puis 344 000 € en 2021¹⁰⁹.

Le risque, si l'effort ne peut être soutenu, est que le niveau d'entretien des ouvrages ne soit pas suffisant pour garantir leur pérennité sur leur durée normale d'utilisation, nécessitant d'incessants travaux de reprise et de confortement ponctuels de plus en plus massifs, coûteux et éloignés des objectifs stratégiques de l'État en matière d'anticipation du recul du trait de côte.

Des interventions de « protection dure » du littoral sont justifiées à court terme, afin de protéger les biens et les personnes et contrer les premiers effets du changement climatique. Cependant, dans le contexte aggravant d'accélération du changement climatique, leur rationalité budgétaire et leur pertinence au regard des orientations de la stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte sont à réinterroger. Ainsi que l'indiquait en mai 2023 le coordonnateur d'une mission conjointe IGEDD-CGAAER devant le Sénat, « *si la mer monte de 60 à 100 centimètres d'ici 2100 comme l'envisage le scénario tendanciel du GIEC, il est évident que les terres autour des Saintes-Maries-de-la-Mer et de la zone urbanisée du Grau-du-Roi se trouveront en partie submergées, soit de façon permanente soit de façon fréquente. Il sera difficile de maintenir deux îlots d'urbanisation, sauf à réaliser de très grosses dépenses de défense à la mer* »¹¹⁰. Les nécessités de l'adaptation du territoire finiront par soulever « *l'épineuse question du déplacement de certaines populations* »¹¹¹.

¹⁰⁷ Source : communauté d'agglomération, note interne d'information au président sur les enjeux financiers de la participation de l'établissement au SYMADREM, point n° 47, annexe n° 16. La convention conclue avec le département des Bouches-du-Rhône prend fin au 31 décembre 2024.

¹⁰⁸ Contre 3 % pour une digue fluviale.

¹⁰⁹ Source : communauté d'agglomération, annexe n° 16 précitée.

¹¹⁰ 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)

¹¹¹ Source : idem.

Au plan technique, le panel des solutions mobilisables, leur efficacité et leur niveau de durabilité ne sont d'ailleurs pas acquis¹¹². De surcroît, le renforcement régulier des ouvrages de défense n'est pas de nature à résoudre la problématique montante de la salinisation des sols (le sel pénétrant en tout état de cause par le biseau salé).

L'hypothèse selon laquelle le territoire camarguais pourra maintenir dans la durée son modèle historique de développement fondé sur la maîtrise hydraulique - quitte à ce que les zones littorales urbanisées se transforment en « îles poldérisées »¹¹³ - et qu'il pourra compter sur la solidarité nationale pour en assurer le financement, devra donc être questionnée.

3.3 L'amorce d'une stratégie littorale à l'échelle du Grand delta du Rhône

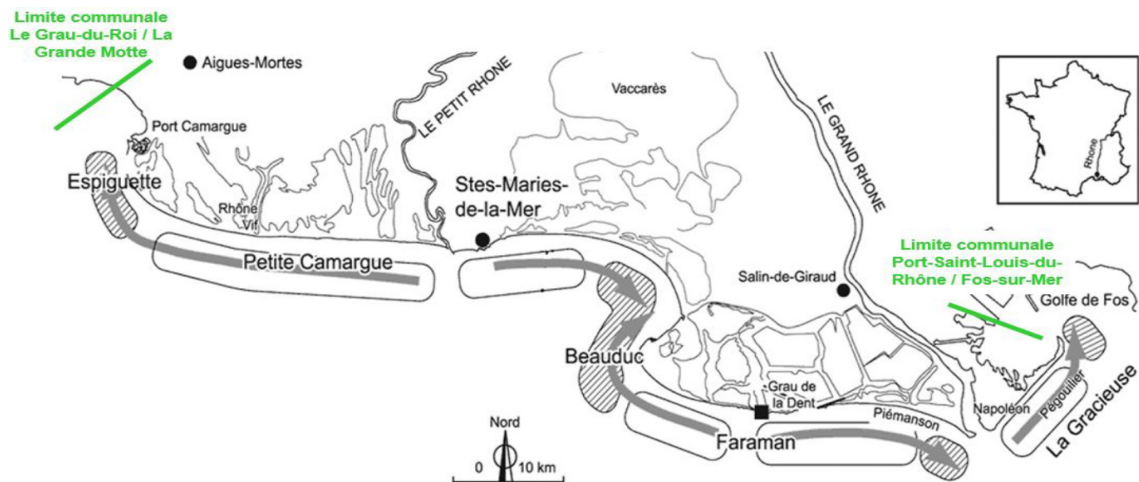
Dans le cadre de l'exercice de la compétence GEMAPI et ainsi que l'a prévu le schéma d'organisation de la compétence locale de l'eau (SOCLE), le SYMADREM est chargé d'élaborer une « stratégie sur le littoral du grand delta du Rhône sur les thématiques de l'évolution de la position du trait de côte et de la submersion marine ». Cette stratégie doit à son tour déboucher sur un programme d'actions de prévention des inondations (PAPI) littoral. Elle répond à la demande de l'État de ne plus engager d'opérations localisées et disjointes - nonobstant les travaux déjà engagés sur Port Gardian et le pertuis de la Fourcade - mais de réfléchir à une échelle géographique et temporelle plus pertinente.

Portant sur l'ensemble du littoral camarguais depuis Port-Saint-Louis-du-Rhône (Bouches-du-Rhône) jusqu'au Grau-du-Roi (Gard), la stratégie a été engagée avec le rapport-diagnostic présenté en 2022. Bien documenté, celui-ci constitue un apport important dans la connaissance des risques sur le territoire et entend poser les bases sur lesquelles une stratégie de long terme peut s'appuyer.

¹¹² Compte tenu des évolutions des apports sédimentaires et de l'élévation du niveau de la mer qu'il n'est déjà plus possible de contrecarrer, selon les scénarii intermédiaires ou pessimistes élaborés par le GIEC.

¹¹³ Source : Rapport IGEDD-CGAAER, « *L'adaptation de la Camargue au changement climatique – Améliorer la gouvernance pour prendre en charge les dérèglements* », mai 2023.

Carte n° 17 : Limites est-ouest du périmètre étudié dans le cadre de la stratégie littorale du SYMADREM



Source : SYMADREM.

Le diagnostic recense les enjeux humains exposés aux risques de submersions marines (temporaires ou relevant d'un ennoisement permanent), en fonction des différentes hypothèses d'élévation du niveau marin déterminées par le GIEC (scénarios SSP). Il chiffre les dommages d'ordre financier associés à chaque type de tempête¹¹⁴, estime le nombre de personnes sinistrées et le nombre d'emplois impactés et évalue le dommage moyen annuel à différents horizons temporels jusqu'en 2100.

En termes d'érosion côtière, il s'agit d'identifier les espaces à enjeux (espaces naturels, espaces à enjeux diffus et/ou déplaçables et espaces urbanisés) en fonction de deux degrés d'urgence (la partie agglomérée des Saintes-Maries-de-la-Mer étant ainsi classée en « zone urbaine de priorité 1 »). Cette première cartographie des enjeux étant faite, le diagnostic précise que « les modes de gestion à appliquer à chaque espace (gestion dure, souple, laisser faire...etc..) seront définies dans les phases ultérieures de l'étude, lors de l'écriture du volet stratégique »¹¹⁵. Les décisions en cause s'articuleront avec les résultats des cartes d'exposition au recul du trait de côte à 30 ans et à un horizon de 30 à 100 ans, dont l'élaboration a été décidée au printemps 2023 et qui ont été évoquées plus haut.

Le scénario d'élévation du niveau de la mer validé par le comité de pilotage de la stratégie est le scénario moyen SSP2-4.5 (+ 56 cm) actuellement considéré comme le plus probable par les services de l'État compte tenu de la trajectoire actuelle d'élévation des températures, étant rappelé que les scénarios plus pessimistes prévoient une augmentation très supérieure (de l'ordre d'un mètre).

Le diagnostic garde pour mérite d'avoir permis de lancer le débat entre élus, compte tenu des prévisions particulièrement défavorables pour le territoire et de la sensibilité des sujets.

¹¹⁴ Etant précisé que, pour les enjeux ennoyés de façon permanente, il n'est pas procédé à un chiffrage monétaire car les enjeux sont considérés comme disparus.

¹¹⁵ Source : SYMADREM, diagnostic, p. 128.

Toutefois, si la volonté de favoriser l'ouverture du dialogue et d'acculturer progressivement les partenaires aux effets et enjeux du changement climatique est justifiée, le plan d'actions découlant de la stratégie littorale devra impérativement se fonder sur des hypothèses crédibles et actualisées, afin de s'assurer que les investissements soient adaptés et proportionnés aux risques.

La valeur d'élévation du niveau de la mer retenue à l'horizon 2100 sera donc parmi les données fondamentales pour des décisions publiques éclairées. Elle devra être prise en considération dans tous les choix d'investissement.

En dépit d'une représentation minoritaire des représentants de la communauté d'agglomération au sein du conseil syndical du SYMADREM, ces derniers devront veiller à la robustesse des hypothèses de travail en vue de l'élaboration de plans d'actions adaptés aux enjeux du territoire. Ils devront également s'assurer que la question de la recomposition spatiale soit abordée. Ainsi que le conclut le diagnostic du SYMADREM, « *les trente années à venir et les choix et aménagements qui seront faits pendant cette période seront décisifs* ».

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La gestion des risques littoraux en Camargue insulaire a jusqu'ici été essentiellement traitée sur un mode défensif avec le renforcement continu des ouvrages de protection existants, notamment au droit du centre-bourg des Saintes-Maries-de-la-Mer. Les travaux actuels de reprise de l'épi ouest de Port Gardian dans le cadre du projet d'extension du port de plaisance prévu au PLU de la commune, qui ne sont que les premiers d'un plus vaste programme, en sont une nouvelle illustration.

L'étude diagnostic réalisée en 2022 par le SYMADREM, qui exerce la compétence GEMAPI à l'échelle du Grand delta du Rhône depuis le 1^{er} janvier 2020, montre toutefois les limites atteintes par la politique du « tout protection ». Celle-ci n'offre souvent que de simples répits face à l'assaut des vagues et ce, pour un coût d'investissement et d'entretien qui sera de plus en plus élevé sous l'effet des événements tempétueux répétés. La soutenabilité technique et budgétaire de cette politique est questionnée : la communauté d'agglomération, déjà première contributrice aux dépenses du SYMADREM, devrait effectivement voir ses participations annuelles encore fortement augmenter à partir de 2026.

L'élaboration de la stratégie littorale intégrant l'érosion côtière et la submersion marine dont est chargé le SYMADREM doit être l'occasion d'évaluer l'évolution du territoire camarguais à l'horizon 2050 et 2100. Les hypothèses retenues en matière d'élévation du niveau de la mer devront à cet égard être particulièrement crédibles et robustes, afin d'éclairer la décision publique sur le juste dimensionnement des investissements futurs.

ANNEXES

Annexe n° 1. Glossaire	48
Annexe n° 2. Localisation et dénominations des ouvrages à la mer sur la commune des Saintes- Maries-de-la-Mer	49
Annexe n° 3. Performances financières et situation de la dette de la commune des Saintes- Maries-de-la-Mer entre 2018 et 2022	50
Annexe n° 4. Performances financières et situation de la dette de la communauté d'agglomération entre 2018 et 2022 (budget principal).....	51
Annexe n° 5. Participations annuelles de la communauté d'agglomération au SYMADREM (fonctionnement et investissement)	52

Annexe n° 1. Glossaire

BRGM	Bureau de recherches géologiques et minières
CA ACCM	Communauté d'agglomération Arles Crau Camargue Montagnette
CELRL	Conservatoire de l'espace 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
DDTM	Direction départementale des territoires et de la mer
DMA	Dommage moyen annuel
DOO	Document d'orientations et d'objectifs
DREAL	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
DTA	Directive territoriale d'aménagement
EPCI	Etablissement public de coopération intercommunale
GEMAPI	Gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations
GIEC	Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat
PADD	Projet d'aménagement et de développement durable
PCAET	Plan climat air énergie territorial
PETR	Pôle d'équilibre territorial et rural
PLU	Plan local d'urbanisme
PNRC	Par naturel régional de Camargue
PPRI	Plan de prévention des risques naturels - Inondation
SCoT	Schéma de cohérence territoriale
SDAGE	Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux
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° 3. Performances financières et situation de la dette de la commune des
Saintes-Maries-de-la-Mer entre 2018 et 2022**

<i>en €</i>	2018	2019	2020	2021	2022	<i>Var. annuelle moyenne</i>
<i>Produits de gestion (A)</i>	8 143 747	9 020 065	8 998 966	9 308 890	9 693 361	4,5 %
<i>Charges de gestion (B)</i>	6 753 124	7 170 416	6 725 261	6 704 102	7 850 437	3,8 %
<i>Excédent brut de fonctionnement (A-B)</i>	1 390 623	1 849 649	2 273 706	2 604 788	1 842 924	7,3 %
<i>CAF brute</i>	1 374 434	1 823 549	2 234 832	2 563 852	1 830 656	7,4 %
<i>Annuité en capital de la dette</i>	345 000	405 516	212 539	214 000	216 455	-

<i>en €</i>	2018	2019	2020	2021	2022	En cumulé
<i>CAF nette ou disponible (C)</i>	1 029 434	1 418 032	2 022 263	2 349 351	1 614 201	8 433 281
<i>Recettes d'inv. hors emprunt (D)</i>	1 121 044	2 016 467	1 354 688	3 594 457	2 015 076	10 101 732
<i>Financement propre disponible (C+D)</i>	2 150 478	3 434 499	3 376 951	5 943 809	3 629 277	18 535 013
<i>Dépenses d'équipement (yc travaux en régie)</i>	2 319 966	4 784 630	4 080 947	2 213 622	4 922 865	18 322 030
<i>Besoin (-) ou capacité (+) de financement</i>	- 169 488	- 1 350 131	- 708 226	3 730 515	- 1 293 054	209 615
<i>Nouveaux emprunts de l'année</i>	600 000	2 500 000	0	0	0	3 100 000
<i>Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global</i>	430 512	1 149 869	- 708 226	3 730 515	- 1 293 054	3 309 615

<i>en €</i>	2018	2019	2020	2021	2022	Var. annuelle moyenne
<i>Encours de dettes du BP au 1er janvier</i>	1 288 333	1 543 333	3 637 817	3 425 722	3 211 222	25,6 %
<i>- Annuité en capital de la dette (hors remboursement temporaires d'emprunt)</i>	345 000	405 516	212 569	214 500	216 455	- 11,0 %
<i>- Var. des autres dettes non financières (hors remboursements temporaires d'emprunts)</i>	0	0	- 474	0	0	
<i>+ Nouveaux emprunts</i>	600 000	2 500 000	0	0	0	- 100,0 %
<i>= Encours de dette du BP au 31 décembre</i>	1 543 333	3 637 817	3 425 722	3 211 222	2 994 767	18,0%

Source : CRC, à partir des comptes de gestion.

Annexe n° 4. Performances financières et situation de la dette de la communauté d'agglomération entre 2018 et 2022 (budget principal)

en €	2018	2019	2020	2021	2022	Var. annuelle moyenne
Produits de gestion (A)	42 062 026	40 151 260	43 179 459	42 180 044	49 784 136	4,3 %
Charges de gestion (B)	40 448 254	36 344 476	38 108 045	39 027 693	42 305 437	1,1 %
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	1 613 773	3 806 784	5 071 414	3 152 351	7 478 699	46,7 %
CAF brute	1 157 935	3 306 642	4 634 736	2 749 570	7 157 279	57,7 %
Annuité en capital de la dette	1 097 471	1 371 130	1 511 752	1 650 663	1 861 510	

en €	2018	2019	2020	2021	2022	Cumul sur les années
CAF nette (C)	60 464	1 935 512	3 122 984	1 098 907	5 295 769	11 513 637
Recettes d'inv. hors emprunt (D)	5 713 048	5 275 026	3 016 792	2 634 800	2 132 374	18 772 040
Financement propre disponible (C+D)	5 773 512	7 210 538	6 139 776	3 733 706	7 428 144	30 285 677
Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	6 052 364	8 228 230	5 623 114	3 416 172	3 020 363	26 340 242
Subventions d'équipement (hors attributions de compens.)	2 632 203	4 478 775	5 567 519	3 251 290	2 115 877	18 045 664
Besoin (-) ou capacité (+) de financement	- 3 376 419	- 7 094 872	- 5 397 683	- 2 742 571	- 313 637	- 18 925 181
Nouveaux emprunts de l'année	4 000 000	2 000 000	1 500 000	7 400 000	0	14 900 000
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	623 581	- 5 094 872	- 3 897 683	4 657 429	- 313 637	- 4 025 181

en €	2018	2019	2020	2021	2022	Var. annuelle moyenne
Encours de dettes du BP au 1er janvier	15 060 794	17 961 959	18 602 674	18 588 160	24 321 737	12,7 %
- Annuité en capital de la dette	1 097 471	1 371 130	1 511 752	1 650 663	1 861 510	14,1 %
- Var. des autres dettes non financières	1 364	- 11 845	2 762	15 760	- 6 225	
+ Nouveaux emprunts	4 000 000	2 000 000	1 500 000	7 400 000	0	- 100,0 %
= Encours de dette du BP au 31 décembre	17 961 959	18 602 674	18 588 160	24 321 737	22 466 452	5,8%

Source : CRC, à partir des comptes de gestion.

Annexe n° 5. Participations annuelles de la communauté d'agglomération au SYMADREM (fonctionnement et investissement)

<i>Année</i>	Fonctionnement	Investissement	Montant total en euros	Montants en euros par habitant
2018	710 743	305 768	1 016 511	11,4
2019	710 569	1 704 587	2 415 155	27,1
2020	949 798	1 367 435	2 317 276	26
2021	799 064	662 810	1 461 874	16,4
2022	1 348 991	422 421	1 771 412	19,8
2023	1 378 693	9 683	1 388 376¹¹⁶	15,6
2024	1 357 210	987 797	2 345 006	26,3
2025	1 483 369	1 024 780	2 508 149	28,1
2026	1 572 508	1 012 450	2 584 958	29
2027	2 031 993	1 300 000	3 331 993	37,3

Source : Communauté d'agglomération.

¹¹⁶ La baisse constatée est imputable à une participation en investissement de la communauté d'agglomération quasiment nulle en 2023, compte tenu du glissement d'une partie des travaux prévus en 2022 sur 2023 et du retard dans le démarrage des travaux sur le Petit Rhône et sur Salin de Giraud.

Chambre régionale
des comptes

Provence-Alpes-Côte d'Azur



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